

**Rapport fra udvalget om fremme, beskyttelse og
overvågning af FN's konvention om rettigheder for
personer med handicap**

Socialministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet

April 2010

Indhold

1. Baggrund og indledning	3
1.1. Kommissorium for tværministerielt embedsmandsudvalg om fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af FN's handicapkonvention.....	4
2. Forpligtelser i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 33, stk. 2	6
2.1. Rammerne for overvågning af gennemførelsen af handicapkonventionen.....	6
2.2. Om Paris Principperne	6
2.3. Afklaring af opgaverne fremme, beskytte og overvåge	8
2.4. Inddragelse af civilsamfundet i henhold til art. 33, stk. 3.....	10
3. Placering af overvågningsopgaven i andre EU-lande	11
3.1. Europæiske lande, som har truffet beslutning om rammerne for overvågningen	11
3.2. Europæiske lande, som endnu ikke har truffet beslutning	12
4. Gennemgang af eksisterende institutioner på området.....	14
4.1. Det Centrale Handicapråd	14
4.2. Center for Ligebehandling af Handicappede	15
4.3. Institut for Menneskerettigheder	16
4.4. Folketingets Ombudsmand.....	16
5. Modeller for fremtidig placering af overvågningsopgaven i Danmark	18
5.1. Placering af overvågningsopgaven i Institut for Menneskerettigheder.....	18
5.2. Placering af overvågningsopgaven i Det Centrale Handicapråd.....	20
5.3. Placering af overvågningsopgaven i Center for Ligebehandling af Handicappede.	21
Bilag 1. National institutions for the promotion and protection of human rights A/RES/48/134.....	23

1. Baggrund og indledning

Danmark ratificerede den 24. juli 2009 FN's handicapkonvention, og konventionen er trådt i kraft for Danmark den 23. august 2009.

Konventionens art. 33 indeholder en række forpligtelser vedrørende den nationale gennemførelse og overvågning, herunder navnlig art. 33, stk. 2, hvorefter der skal etableres rammer med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen. Der er derfor behov for at analysere, hvordan og hvor en national ramme for disse funktioner kan etableres.

Det fremgår af bemærkningerne til B194: "Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap", at analysearbejdet skal igangsættes af Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet) i samarbejde med Finansministeriet.

Handicapkonventionens artikel 33 - National gennemførelse og overvågning

Art. 33, stk. 1: Koordination af den nationale gennemførelse

Artikel 33, stk. 1, i FN's handicapkonvention fastsætter, at deltagerstaterne skal

- udpege et eller flere kontaktpunkter i centraladministrationen for forhold vedrørende gennemførelsen af konventionen,
- overveje at oprette eller udpege en koordinerende funktion i centraladministrationen for at lette tværgående indsatser.

Konventionen fastsætter ikke, hvilken form eller specifik funktion disse skal have.

Kontaktpunkt

Det fremgår af bemærkningerne til B 194, at Socialministeriet som handicapkoordinerende ministerium vil fungere som kontaktpunkt i samarbejde med samtlige de af konventionen berørte ministerier samt relevante organisationer på området.

Koordinerende funktion i centraladministrationen

Socialministeren er koordinerende minister for handicapområdet og har ansvaret for Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg om handicapsspørgsmål, der bistår regeringen med koordineringen mellem forskellige sektorer. Kommissoriet for Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg om handicapsspørgsmål er blevet revideret, og det fremgår nu, at udvalget har til opgave at varetage opgaven som koordinerende funktion i centraladministrationen for at lette tværgående indsatser i forskellige sektorer og på forskellige niveauer vedrørende gennemførelsen af FN's handicapkonvention, jf. handicapkonventionens artikel 33, stk. 1.

Art. 33, stk. 2: Overvågning af konventionens gennemførelse

Konventionen fastsætter, at deltagerstaterne skal opretholde, styrke, udpege eller opstille rammer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, en eller flere uafhængige funktioner, med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen. Det fastsættes desuden, at deltagerstaterne ved udpegelsen eller oprettelsen af en sådan funktion skal tage hensyn til de såkaldte "Paris Principper". Paris Principperne er vedta-

get af FN's Generalforsamling og består af en række minimumskrav til funktionen af og status for nationale menneskerettighedsinstitutioner.

Institut for Menneskerettigheder er Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution og er akkrediteret som National Human Rights Institution (NHRI), hvilket betyder, at det er en institution med et mandat baseret på Paris Principperne¹.

Regeringen har aktuelt et rådgivende organ i Det Centrale Handicapråd, som blandt andet skal følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap. Heri deltager såvel ministerielle repræsentanter som repræsentanter fra handicaporganisationerne i overensstemmelse med regel nr. 17 i FN's standardregler om lige muligheder for handicappede.

Derudover er der som følge af folketingsbeslutning B43 af 2. april 1993 oprettet Center for Ligebehandling af Handicappede, som stiller sekretariatsbistand til rådighed for Det Centrale Handicapråd. Som led i samme folketingsbeslutning fik Folketingets Ombudsmand til opgave at følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandsembedets kompetence.

Det fremgår yderligere af art. 33, stk. 3, at det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, skal inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen.

Der blev derfor i efteråret 2009 nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg, som skulle analysere, hvordan de eksisterende strukturer på området kunne udvikles med henblik på en beslutning om, hvordan fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af konventionen skal finde sted.

Udvalget fik følgende kommissorium:

1.1. Kommissorium for tværministerielt embedsmandsudvalg om fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af FN's handicapkonvention

Der nedsættes et tværministerielt embedsmandsudvalg, som skal analysere, hvordan de eksisterende strukturer på området kan udvikles med henblik på en beslutning om, hvordan fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af konventionen skal finde sted.

Arbejdet med etableringen af de nationale rammer for fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af konventionen vil tage afsæt i de eksisterende institutioner.

Udvalget skal:

- Analysere, hvilke forventninger der ligger i FN konventionens art. 33, stk. 2
- Identificere og analysere relevante eksisterende institutioner med henblik på en vurdering af hensigtsmæssige rammer til fremme, beskyttelse og overvågning af

¹ <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>

handicapkonventionen. I denne analyse skal der tages højde for Paris Principperne.

Derudover skal det beskrives, hvordan overvågningen påtænkes organiseret i andre EU-lande.

Resultaterne fra den analyse af Det Centrale Handicapråd og Center for Ligebehandling af Handicappede, som Indenrigs- og Socialministeriet har igangsat i september 2009, og som afsluttes ultimo 2009, vil kunne indgå som en del af beslutningsgrundlaget for placering af overvågningen.

Udvalget skal på baggrund af ovenstående komme med anbefaling til de mest hensigtsmæssige rammer til varetagelsen af funktioner til fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af konventionen. Anbefalingen forudsættes samlet set at være udgiftsneutral for staten.

Udvalget nedsættes med deltagere fra Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet (formand).

Udvalgets arbejde skal færdiggøres primo februar 2010.

Medlemmer af udvalget:

Socialministeriet

Karin Ingemann (formand)
Jette Jacobsen
Kåre Vind
Anne-Mette Kjær
Jørgen Witsø-Lund

Finansministeriet

Pernille Tougaard

Justitsministeriet

Mette Undall-Behrend

Udenrigsministeriet

Tina Gade Jensen

Udvalgets møder

Udvalget har afholdt 4 møder.

Derudover har udvalget afholdt møder med repræsentanter for Institut for Menneskerettigheder, Folketingets Ombudsmand, Center for Ligebehandling af Handicappede, Det Centrale Handicapråd samt Danske Handicaporganisationer.

2. Forpligtelser i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 33, stk. 2

2.1. Rammerne for overvågning af gennemførelsen af handicapkonventionen

I FN's konvention om rettigheder for personer med handicap fastsættes i artikel 33, stk. 2, at:

Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres retslige og administrative systemer i den enkelte stat opretholde, styrke, udpege eller opstille rammer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, en eller flere uafhængige funktioner, med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af denne konvention. Ved udpegelsen eller oprettelsen af en sådan funktion skal deltagerstaterne tage hensyn til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status.

Ordlyden i artikel 33 i konventionen foreskriver ingen specifik organisationsform for de nationale rammer for overvågningen². Deltagerstaterne er derfor stillet frit i forhold til at fastsætte hensigtsmæssige rammer i overensstemmelse med deltagerstatens nationale strukturer. Rammerne kan i overensstemmelse med konventionsteksten bestå af én uafhængig funktion, flere uafhængige funktioner eller en ramme bestående af en række funktioner, hvoraf mindst én er uafhængig.

Modellerne i kapitel 5 om fremtidig placering af overvågningsopgaven, er bygget op om tre overordnede forpligtelser:

- Rammerne skal omfatte en eller flere uafhængige funktioner, og der skal ved etableringen tages hensyn til de såkaldte Paris Principper. Det betyder ikke, at rammerne kun kan bestå af funktioner, der er uafhængige, men blot at mindst én skal være det, jf. kapitel 2.2.
- De rammer, der fastsættes, skal være i stand til at varetage opgaven med at fremme, beskytte og overvåge konventionen. Det er derfor centralt, at der findes kapacitet på området, og at mandatet er tilstrækkeligt, jf. kapitel 2.3.
- Civilsamfundet og særligt personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, skal inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen, jf. kapitel 2.4.

2.2. Om Paris Principperne

I henhold til konventionens artikel 33, stk. 2, skal deltagerstaterne ved udpegelsen eller oprettelsen af en overvågningsfunktion tage hensyn til Paris Principperne. Disse principper er derfor styrende for den centrale del af overvågningsrammen.

² Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with disabilities. (A/HCR/13/29), pkt. 37-38.

Paris Principperne for Nationale Institutioners Status, jf. bilag 1, er udarbejdet af den første samling af nationale menneskerettighedsinstitutioner i 1991, og vedtaget endeligt af FN-organerne i 1993³.

Paris Principperne stiller en række krav til en national menneskerettighedsinstitution - en institutionstype, som blandt andet omfatter visse ombudsmænd, centre og kommissioner.

Kravene er blandt andet, at:

- Institutionen skal have kompetence til at fremme og beskytte menneskerettighederne og skal have et så bredt mandat som muligt, som er fastsat ved lov, og som præciserer institutionens sammensætning og kompetencer.
- Institutionen skal blandt andet have til opgave at rådgive regeringen og parlamentet, herunder gennem anbefalinger og forslag til ændringer vedrørende eksisterende og foreslået lovgivning og politikker, med henblik på at sikre overensstemmelse med menneskerettighederne.
- Institutionen skal have en pluralistisk sammensat repræsentation i de styrende organer.
- Institutionen skal kunne fungere effektivt, herunder have tilstrækkelig finansiering, hvilket skal sikre uafhængighed af regeringen og forhindre økonomisk kontrol, som kan true dens uafhængighed⁴.

I rapport fra FN's højkommisær for menneskerettigheder "Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with disabilities"⁵, fremhæves det, at Paris Princippernes krav til uafhængighed indebærer, at organer med embedsmandsdeltagelse ikke vil kunne udpeges som uafhængig mekanisme. Ikke-statslige organisationers (NGO'er) uafhængighed kan ligeledes variere. Selv om NGO'er oftest har stor strukturel uafhængighed af regeringen, kan den reelle uafhængighed variere meget, og uafhængigheden er ikke sikret ved lovgivning.

Det fremgår endvidere af FN's håndbog om nationale menneskerettighedsinstitutioner, at det netop er det lovfæstede mandat, der er hjørnестenen i sikringen af uafhængigheden, og som grundlæggende adskiller en national menneskerettighedsinstitution fra en NGO⁶.

³ Resolution 1992/54 af 3. marts 1992 fra FN's Menneskerettigheds-kommission og generalforsamlingens resolution 48/134 af 20. december 1993.

⁴ Der findes ingen officiel dansk oversættelse af Paris Principperne.

⁵ "Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with disabilities. (A/HCR/13/29)", pkt. 46.

⁶ National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human rights, United Nations 1995, pkt. 68.

2.3. Afklaring af opgaverne fremme, beskytte og overvåge

I FN's konvention om rettigheder for personer med handicap fastsættes i artikel 33, stk. 2, at der skal etableres rammer med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen.

Konventionsteksten giver dog ikke en nærmere definition af disse opgaver. På denne baggrund er det nødvendigt at tydeliggøre, hvad der forstås ved begreberne *fremme*, *beskytte* og *overvåge*.

Fremme

Realiseringen af rettigheder for personer med handicap kan ikke opnås alene gennem lovgivningsmæssige tiltag. Et væsentligt led i sikringen af rettigheder består i at fremme bevidsthed og viden om disse. FN's håndbog om nationale menneskerettighedsinstitutioner beskriver *fremme* som et meget generelt begreb, der omfatter en bred gruppe af aktiviteter⁷. En institution kan ifølge håndbogen siges at stå for fremme af rettighederne, såfremt den skal varetage følgende opgaver:

- Informere og uddanne om menneskerettigheder.
- Udvikle værdier og holdninger, der medvirker til at opretholde respekt for menneskerettigheder.
- Opmuntre til aktiviteter med henblik på forsvar af menneskerettigheder.

Disse opgaver kan ifølge håndbogen opnås via følgende strategier:

- Samle, producere og sprede informationsmateriale.
- Organisere arrangementer og begivenheder og tilskynde til lokale initiativer.
- Samarbejde med medierne.
- Sikre institutionens synlighed gennem kontakter og samarbejde med omverdenen.

Håndbogen om nationale menneskerettighedsinstitutioner påpeger endvidere, at information i sig selv ikke er tilstrækkelig til at løfte opgaven med at fremme gennemførelsen af menneskerettighedskonventioner. Det er ligeledes centralt, at der tages initiativer med henblik på at påvirke værdier og holdninger i befolkningen for at skabe/opretholde en kultur med respekt for menneskerettigheder.⁸

En tilsvarende forpligtelse for staterne følger desuden af handicapkonventionens artikel 8 om bevidstgørelse.

Beskytte

Begrebet *beskytte* kan ifølge FN-rapporten "Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of

⁷ National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human rights, United Nations 1995, pkt. 140.

⁸ Ibid, pkt. 142.

Persons with disabilities”⁹ både omfatte opgaven med at tage imod og behandle individuelle klager og opgaven med at lave generelle udredninger om menneskerettighedssituationen i samfundet.

Den helt grundlæggende beskyttelse af menneskerettighederne varetages af de almindelige nationale domstole. Hertil kommer de administrative ankesystemer i den offentlige forvaltning.

Nationale menneskerettighedsinstitutioner kan, jf. Paris Principperne, tillægges kompetencer til at behandle individuelle klager om krænkelse af menneskerettigheder. Det er udvalgets opfattelse, at dette dog ikke er et krav for opfyldelsen af principperne. FN's håndbog om nationale menneskerettighedsinstitutioner understreger, at et sådant mandat aldrig kan træde i stedet for det nationale rets- og ankesystem. Ifølge håndbogen om nationale menneskerettighedsinstitutioner består opgaven med at beskytte menneskerettighederne også i gennemførelse af generelle udredninger på menneskerettighedsinstitutionernes eget initiativ¹⁰.

Overvåge

Begrebet *overvågning* fremgår ikke af Paris Principperne. Således nævnes udelukkende, at de nationale menneskerettighedsinstitutioner skal have kompetence til at fremme og beskytte menneskerettigheder. Opgaven med overvågning kan dog siges at være omfattet af begrebet *beskytte*, sådan som det fremgår af Paris Principperne, idet beskyttelse her omfatter opgaver, der er i overensstemmelse med den almindelige forståelse af overvågning. Denne vurdering genfindes i den svenske betænkning “Främja, Skydda, Övervaka – FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning”, som omhandler artikel 33.¹¹

FN's håndbog om menneskerettighedsinstitutioner påpeger, at: *”Many national institutions are playing an increasingly important role in overseeing the implementation of human rights standards and assisting Governments in fulfilling their reporting obligations under the international treaties to which the states in question are parties.”*¹² Dette taler for, at overvågning forstås som et tilsyn med gennemførelsen af konventionen. Dette er også i overensstemmelse med de overvågningsopgaver, der nævnes i FN's håndbog for parlamentarikere om handicapkonventionen¹³.

På denne baggrund kan overvågning, som et delelement af beskyttelse i Paris Princippernes forstand, omfatte følgende strategier:

⁹ Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with disabilities. (A/HCR/13/29), pkt. 66.

¹⁰ National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human rights, United Nations 1995, side 23, pkt. 182.

¹¹ Främja, Skydda, Övervaka – FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Delbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, SOU 2009:36, side 69.

¹² National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human rights, United Nations 1995, side 23, pkt. 182.

¹³ Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations 2007, side 98.

- Granskning af eksisterende og foreslået lovgivning og regulering samt beslutningsforslag og andre forslag.
- Rådgivning af regeringen med hensyn til gennemførelsen af forpligtelser efter konventionen og udarbejdelse af nationale beretninger.
- Udarbejdelse af uafhængige rapporter om gennemførelsen.
- Granskning af praksis i den offentlige forvaltning.
- Generelle udredninger om menneskerettighedssituationen.

Med henblik på at sikre, at national lovgivning m.m. er i overensstemmelse med menneskerettighederne, består en central del af overvågningen i granskning af eksisterende lovgivning og regulering. Dette kan opnås gennem granskning af eksisterende lovgivning samt kommentering på forslag til ny lovgivning.

2.4. Inddragelse af civilsamfundet i henhold til art. 33, stk. 3

Konventionens artikel 33, stk. 3, forpligter deltagerstaterne til at inddrage civilsamfundet i overvågningen af gennemførelsen af konventionen. Særligt findes en forpligtelse til at inddrage handicaporganisationerne i denne proces. Det fastsættes således, at:

”Det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, skal inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen”.

Denne forpligtelse specificerer den generelle forpligtelse til at inddrage handicaporganisationerne i implementeringen af konventionen, som følger af konventionens artikel 3 og artikel 4, stk. 3. Den forudsætter også, at handicaporganisationerne inddrages i processen omkring fastsættelsen af rammerne for beskyttelse fremme og overvågning af konventionens gennemførelse efter artikel 33, stk. 2.

Forpligtelsen efter artikel 33, stk. 3, synes desuden at forudsætte en vurdering af repræsentativiteten hos de organisationer, der inddrages og konsulteres. Internationalt peger de nuværende erfaringer på, at paraplyorganisationer sammensat af organisationer af personer med handicap foretrækkes.¹⁴

Det anbefales af FN, at potentialet for at have menneskerettighedsinstitutter og handicaporganisationer til henholdsvis at varetage den uafhængige overvågning og som en deltagende aktør i rammerne for overvågningen skal granskes.¹⁵

Civilsamfundsorganisationer kan som nævnt ovenfor ikke varetage den uafhængige overvågning i overensstemmelse med Paris Principperne, men det er afgørende, at organisationerne inddrages i overvågningsprocessen, sådan som det er forudsat i artikel 33, stk. 3.

¹⁴ Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with disabilities. (A/HCR/13/29), pkt. 72.

¹⁵ Ibid, pkt. 73.

3. Placering af overvågningsopgaven i andre EU-lande

Som beskrevet i kapitel 2 foreskriver artikel 33 i FN's handicapkonvention ingen specifik organisationsform for de nationale rammer for overvågningen. Deltagerstaterne har derfor vide muligheder for at fastsætte hensigtsmæssige rammer i overensstemmelse med deltagerstatens nationale strukturer.

Det er meget forskelligt, hvor langt processen er i de øvrige europæiske lande.

3.1. Europæiske lande, som har truffet beslutning om rammerne for overvågningen

Nogle lande *har* truffet beslutning om de nationale rammer for overvågningen. Det drejer sig blandt andet om:

Italien

I forbindelse med Italiens ratifikation af FN's handicapkonvention i 2009 blev der oprettet et nationalt Organ for Overvågning af Situationen for Personer med Handicap.

Organet er styret af ministeren for arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Organet består af repræsentanter fra centraladministrationen, lokale myndigheder samt arbejdsmarkedets organisationer, handicaporganisationer og andre relevante NGO'er.

Organet har til opgave at fremme implementeringen af konventionen, lave en handlingsplan for implementeringen, overvåge situationen for personer med handicap gennem indsamling af relevant data, afgive rapport til parlamentet, fremme forskning og studier med henblik på at påpege fokusområder for fremtidige initiativer.

Storbritannien

I Storbritannien (UK) er opgaven placeret i tre menneskeretskommissioner, der tilsammen dækker hele landet.

Skotland og Nordirland har selvstændige kommissioner, som varetager overvågningen af menneskerettighedernes overholdelse inden for deres område.

I det øvrige UK er The Equality and Human Rights Commission (EHRC) ansvarlig for opgaven. EHRC blev etableret i oktober 2007. Kommissionen er en offentlig instans, der er uafhængig af regeringen, og som opfylder Paris Princippenes krav til menneskerettighedsinstitutioner.

EHRC har blandt andet til opgave at gennemtvinge lovgivning ved at støtte eller træde ind som part i konkrete sager, påvirke udviklingen af lovgivning og regeringens politik, fremme god praksis, gennemføre kampagner, events og anden kommunikationsaktivitet samt udvikle forståelse og dokumentation.

Tyskland

I Tyskland er opgaven efter FN's handicapkonvention artikel 33, stk. 2, placeret hos det Tyske Institut for Menneskerettigheder. Instituttet er et uafhængigt organ, der er oprettet efter Paris Principperne i 2001.

Instituttets uafhængighed er sikret gennem et lovmæssigt fastsat mandat. I forbindelse med den nye opgave med overvågningen af FN's handicapkonvention er der oprettet en selvstændig afdeling inden for menneskerettighedsinstituttet til netop denne opgave.

Østrig

I Østrig oprettedes i forbindelse med Østrigs ratifikation af FN's handicapkonvention Den Uafhængige Overvågningskomité for Implementering af FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap.

Komitéen består af syv medlemmer, der alle er indstillet af det nationale handicapråd (ÖAR). Desuden deltager observatører fra relevante ministerier. Komitéen varetager opgaverne efter konventionens artikel 33, stk. 2, som national ramme for overvågning af gennemførelsen af konventionen. Komitéen kan behandle individuelle klager, give anbefalinger til offentlige myndigheder og foranstalte bevidstgørende kampagner for inklusion af personer med handicap.

Komitéen vurderer selv, at den ikke med den nuværende struktur kan siges at leve op til Paris Principperne, idet der ikke er tilstrækkelig sikring af uafhængighed.

3.2. Europæiske lande, som endnu ikke har truffet beslutning

I en række andre lande er der endnu ikke truffet endelig beslutning om placeringen af overvågningsopgaven. Det drejer sig blandt andet om:

Holland

Holland har planer om at oprette et nationalt menneskerettighedsinstitut.

Instituttet skal oprettes i overensstemmelse med Paris Principperne og være ansvarligt for at overvåge implementeringen af FN's handicapkonvention. Derudover vil instituttet få mandat til at overvåge implementeringen af andre menneskerettighedskonventioner.

Sverige.

Sverige har endnu ikke etableret en national ramme for overvågningen af konventionen.

I en delbetænkning¹⁶ foreslås, at hovedansvaret for at fremme, beskytte og overvåge konventionens gennemførelse lægges hos Ligestillingsombudsmanden, mens Handisam (Myndigheten för handikappolitisk samordning) fortsat skal have ansvaret for at fremme de dele, som regeringen prioriterer og som i første række retter sig mod myndigheder, kommuner og landsting.

Baggrunden for, at delbetænkningen peger på Ligestillingsombudsmanden, er blandt andet, at det vurderes, at Ligestillingsombudsmanden opfylder Paris Principperne.

¹⁶ Främja, Skydda, Övervaka – FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Delbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, (SOU 2009:36).

Handisam er et statsligt organ, hvis opgave er at gennemføre den nationale handicappolitik.

Delbetænkningen blev sendt i høring i august 2009.

Norge og Finland

Norge eller Finland har ikke på nuværende tidspunkt ratificeret konventionen.

4. Gennemgang af eksisterende institutioner på området

Udvalget har identificeret fire eksisterende institutioner, som vil kunne udvikles med henblik på varetagelse af opgaven med at fremme, beskytte og overvåge handicapkonventionens gennemførelse. Det drejer sig om Det Centrale Handicapråd, Center for Ligebehandling af Handicappede, Institut for Menneskerettigheder og Folketingets Ombudsmand.

4.1. Det Centrale Handicapråd

Det Centrale Handicapråd blev oprettet af Folketinget i 1980, blandt andet på opfordring af De Samvirkende Invalideorganisationer.

Lovgrundlaget for Det Centrale Handicapråd er retssikkerhedslovens § 87, som er uddybet i kapitel 11 i *Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1382 af 12. december 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område samt forretningsorden for Det Centrale Handicapråd*.

Organisation

Rådet er sammensat af 1 formand og 14 medlemmer dækkende centrale aktører i handicappolitikken. Danske Handicaporganisationer (DH) er repræsenteret med syv medlemmer, KL med ét medlem og Danske Regioner med ét medlem. Hertil kommer repræsentanter for fem ministerier: Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Transportministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Til støtte for rådets arbejde er der tillige udpeget særligt sagkyndige ministerielle repræsentanter med sagkundskab vedrørende boligforhold, byggeforhold, kultur samt information og kommunikation.

Formand, medlemmer og særligt sagkyndige udpeges af socialministeren efter indstilling fra organisationer og myndigheder. Rådet virker for en 4-årig periode fra 1. juli i året efter kommunalvalget.

Formål

Det Centrale Handicapråd har ifølge bekendtgørelse og forretningsorden følgende opgaver:

- Det påhviler Det Centrale Handicapråd at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder på det forebyggende område.
- Det Centrale Handicapråd kan inddrage erfaringer fra arbejdet i de kommunale handicapråd i sit arbejde.
- Folketinget og ministrene kan rådføre sig med Det Centrale Handicapråd i alle anliggender af mere generel karakter, der har betydning for vilkårene i samfundet for personer med handicap.
- Med henblik på at sikre, at rimelige hensyn til personer med handicap tilgodeses i samfundets planlægning, kan centrale offentlige myndigheder rådføre sig med Det Centrale Handicapråd i anliggender, der berører levevilkårene for personer med handicap.

- Det Centrale Handicapråd kan selv tage initiativ og fremsætte forslag til ændringer på de nævnte områder.

Det Centrale Handicapråd udsender en årlig beretning om sit arbejde.

4.2. Center for Ligebehandling af Handicappede

Center for Ligebehandling af Handicappede blev oprettet i 1993. Oprettelsen skete ved en folketingsbeslutning (B43 af 2. april 1993). I samme folketingsbeslutning blev Folketingets Ombudsmand anmodet om at følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandsembedets kompetence.

Organisation

Center for Ligebehandling af Handicappede er en selvejende institution under Socialministeriet. Centret er finansieret ved et statsligt tilskud, som i 2010 udgør 7,4 mio. kr.

Centret ledes af en bestyrelse bestående af seks medlemmer. Bestyrelsesmedlemmerne udpeges af og blandt medlemmerne af Det Centrale Handicapråd og beskikkes af Socialministeriet for en fireårig periode, som følger den kommunale valgperiode. Derudover udpeger Socialministeriet en tilforordnet, som deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret. Bestyrelsen forestår den overordnede ledelse af den selvejende institution, herunder fastlæggelse af den faglige linje og politik.

Formål

Center for Ligebehandling af Handicappede har ifølge vedtægterne følgende formål:

- At indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere.
- At være ajour med såvel national som international viden inden for centrets formål.
- At gøre Det Centrale Handicapråd opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af handicappede, uanset om dette sker i statsligt, regionalt, kommunalt eller privat regi.
- At følge lovgivningsinitiativer såvel nationalt som på nordisk og EU-niveau samt initiativer til internationale retsakter med henblik på at gøre Det Centrale Handicapråd eller de pågældende myndigheder opmærksom på konsekvenser heraf, som kan få følger for handicappedes ligebehandling.
- At informere ombudsmanden om diskrimination af handicappede.
- At udarbejde en årlig beretning til Det Centrale Handicapråd, hvori der redegøres for udviklingen i handicappedes ligebehandling i samfundet samt gives en oversigt over centrets arbejde.
- At stille sin viden og information til rådighed for alle, herunder f.eks. ved henvisning til relevante myndigheder og institutioner.

Derudover skal Center for Ligebehandling af Handicappede stille sekretariatsbistand til rådighed for Det Centrale Handicapråd.

Center for Ligebehandling af Handicappede udsender en årlig beretning, der gør status over udviklingen i ligebehandlingen af handicappede. Det fremgår af den seneste årsberetning for 2009, at centret allerede i dag arbejder efter de politiske målsætninger og hensigtserklæringer, der ligger i FN's handicapkonvention, som centret kalder det nye handicappolitiske manifest i Danmark.

4.3. Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder blev oprettet ved *Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder af 6. juni 2002*.

Organisation

Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, som er en selvejende institution under Udenrigsministeriet, er opbygget af to selvstændige enheder: Dansk Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder.

Institut for Menneskerettigheder har egen bestyrelse, som består af 13 medlemmer. Seks medlemmer udpeges af Rådet for Menneskerettigheder. To medlemmer udpeges af rektor for Københavns Universitet og to medlemmer af rektor for Århus Universitet. To medlemmer udpeges af Rektorkollegiet. Endelig udpeges ét medlem af medarbejderne ved instituttet. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.

Formål

Institut for Menneskerettigheder fungerer i en dansk sammenhæng som National Menneskerettighedsinstitution og er akkrediteret efter Paris Principperne.

Institut for Menneskerettigheder skal i sin virksomhed tage udgangspunkt i de af det internationale samfund til enhver tid anerkendte menneskerettigheder, herunder især de i FN's verdenserklæring, FN's konventioner og Europarådets konventioner omtalte menneskerettigheder samt de i grundloven indeholdte frihedsrettigheder. Instituttet skal fremme arbejdet med forskning i og oplysning om menneskerettighederne i fredstid og under væbnede konflikter blandt andet ved at varetage en selvstændig og uafhængig dansk forskningsindsats på menneskerettighedsområdet samt rådgive Folketinget og regeringen om Danmarks forpligtelser på menneskerettighedsområdet.

4.4. Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand skal kontrollere statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden kan behandle klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser og deres behandling af borgerne og sagerne. Herudover kan ombudsmanden tage sager op på eget initiativ og iværksætte generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

Folketingets Ombudsmand kan også inspicere enhver institution og ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Inspektionerne foretages navnlig på steder, hvor borgerne er berøvet deres frihed, dvs. fængsler, arresthuse, detentioner, psykiatriske hospitaler og lignende.

Ved folketingsbeslutning (B43 af 2. april 1993) fik Folketingets Ombudsmand en særlig forpligtelse til at overvåge området for ligebehandling af mennesker med handicap og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandsembedets kompetence.

Hvert år udsender Folketingets Ombudsmand en redegørelse om arbejdet på området i det forløbne år. Redegørelsen indeholder en oversigt over de initiativer, der tages på området inden for de enkelte ministerier og andre myndigheder.

5. Modeller for fremtidig placering af overvågningsopgaven i Danmark

Som det fremgår af kapitel 2, skal der fastsættes rammer for overvågningen. Opgaverne kan fordeles hos flere institutioner. Som beskrevet i kapitel 4 giver de eksisterende strukturer på området en god mulighed for at etablere en ramme med en række forskellige institutioner, der kan supplere hinanden.

Det er dog en forudsætning, at kerneopgaven efter konventionens art. 33, stk. 2, varetages af en institution oprettet i overensstemmelse med Paris Principperne. Modellerne beskriver derfor, hvor varetagelsen af kerneopgaven finder sted ud fra den grundlæggende præmis, at den samlede opgave varetages i en ramme med flere institutioner, der supplerer hinanden.

Udvalget har drøftet tre modeller for, hvordan institutionerne kan udvikles med henblik på at udforme de overordnede rammer for overvågningen:

1. Placering af overvågningsopgaven i Institut for Menneskerettigheder med Det Centrale Handicapråd som rådgivende for regeringen og som forum for dialog mellem aktører på handicapområdet
2. Placering af overvågningsopgaven i Det Centrale Handicapråd.
3. Placering af overvågningsopgaven i Center for Ligebehandling af Handicappede med Det Centrale Handicapråd som forum for dialog mellem aktører på handicapområdet.

I alle tre modeller er det forudsat, at Folketingets Ombudsmand bidrager til overvågningen på handicapområdet ved at videreføre sit nuværende arbejde med udarbejdelse af årlige redegørelser, jf. afsnit 4.4. Der er ikke udarbejdet en særskilt model, hvor den samlede overvågningsopgave placeres hos Folketingets Ombudsmand. Det skal ses i sammenhæng med, at det vil kræve en væsentlig omlægning af ombudsmandsinstitutionens mandat og opgaveportefølje, hvis denne skulle varetage de samlede opgaver med at fremme, beskytte og overvåge konventionen.

Modellerne uddybes i det følgende sammen med en vurdering af, hvad det kræver at gennemføre dem.

5.1. Placering af overvågningsopgaven i Institut for Menneskerettigheder

Kerneopgaven placeres i Institut for Menneskerettigheder, mens Det Centrale Handicapråd fortsætter med at være rådgivende for regeringen, herunder den handicapkoordinerende minister, og forum for dialog mellem aktører på handicapområdet.

Kerneopgaven efter konventionens art. 33, stk. 2, placeres i Institut for Menneskerettigheder, idet instituttet i en dansk sammenhæng fungerer som National Menneskerettighedsinstitution. Institutet er tillige akkrediteret i henhold til Paris Principperne.

Det fremgår allerede af mandatet for Institut for Menneskerettigheder, at det i sin virksomhed skal tage udgangspunkt i de af det internationale samfund til enhver tid anerkendte menneskerettigheder, herunder især de i FN's verdenserklæring, FN's konventioner og Europarådets konventioner omtalte menneskerettigheder samt de i grundloven indeholdte frihedsrettigheder. Institutet skal fremme arbejdet med forskning i og oplysning om menneskerettighederne i fredstid og under væbnede konflikter, blandt andet ved at varetage en selvstændig og uafhængig dansk forskningsindsats på menneskerettighedsområdet samt rådgive Folketinget og regeringen om Danmarks forpligtelser på menneskerettighedsområdet.

Institut for Menneskerettigheder har tidligere i begrænset omfang beskæftiget sig med handicapområdet. Det vil imidlertid være nødvendigt, at instituttet oparbejder ekspertise på handicapområdet, hvis overvågningsopgaven placeres i instituttet. Det kunne ske ved at overføre medarbejdere fra Center for Ligebehandling af Handicappede til Institut for Menneskerettigheder.

Ved at placere overvågningsopgaven i Institut for Menneskerettigheder kan handicapområdet indgå i sammenhæng med instituttets arbejde med de øvrige menneskerettighedskonventioner, og kan dermed understøtte den horisontale tilgang til menneskerettighedsområdet. Samtidig vil overførslen af medarbejdere fra Center for Ligebehandling af Handicappede bidrage til en øget synergi mellem arbejdet med menneskerettigheder og den særlige ekspertise omkring ligebehandling på handicapområdet, som Center for Ligebehandling af Handicappede har opbygget, og som fortsat skal udvikles.

I henhold til artikel 33, stk. 3, skal det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen.

Dette vil kunne ske gennem Det Centrale Handicapråd, som allerede har til opgave at rådgive regeringen i handicapsspørgsmål, jf. retssikkerhedslovens § 87. Det Centrale Handicapråds opgave vil således forsat bestå i rådgivning af den handicapkoordinerende minister og regeringen i handicapsspørgsmål, granskning af eksisterende og foreslået lovgivning og regulering samt beslutningsforslag og andre forslag.

Det kan overvejes at styrke Det Centrale Handicapråd, så det i højere grad bliver et forum for dialog mellem centrale aktører på handicapområdet, fx ved en ændret og bredere sammensætning af rådet, herunder at Institut for Menneskerettigheder bliver repræsenteret i rådet.

Det nye sekretariat for Det Centrale Handicapråd dannes ved at overføre de medarbejdere fra Center for Ligebehandling af Handicappede, som hidtil har været sekretariat for Det Centrale Handicapråd.

Ændringer for at gennemføre modellen

Der vil skulle fremsættes forslag til folketingsbeslutning om at placere opgaven i Institut for Menneskerettigheder. En folketingsbeslutning vurderes at være tilstrækkeligt til at tillægge instituttet opgaven, idet instituttet allerede har mandat til at følge FN's konventioner om menneskerettigheder og allerede er oprettet i overensstemmelse med Paris Principperne.

Der vil ikke være behov for at ændre bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 87 om Det Centrale Handicapråd. En ændring af sammensætningen af Det Centrale Handicapråd vil imidlertid forudsætte en ændring af bekendtgørelsesbestemmelserne om Det Centrale Handicapråd..

Ultimo 2009 var 11,61 årsværk i *Center for Ligebehandling af Handicappede* finansieret af centrets finanslovsbevilling. Nogle af disse årsværk overgår til Institut for Menneskerettigheder, mens de årsværk, som har været afsat til sekretariatsopgaven for Det Centrale Handicapråd, overgår til det nye sekretariat for Det Centrale Handicapråd under Socialministeriet.

Der skal ske overførsel af bevilling fra Center for Ligebehandling af Handicappede under Socialministeriet til Institut for Menneskerettigheder under Udenrigsministeriet svarende til de overdragede medarbejdere.

5.2. Placering af overvågningsopgaven i Det Centrale Handicapråd

Det Centrale Handicapråd får både kerneopgaven med at følge gennemførelsen af konventionen og bliver forum for dialog mellem aktører på handicapområdet. De øvrige organisationer fortsætter uændret.

Det Centrale Handicapråd får som kerneopgave at følge gennemførelsen af konventionen systematisk ud fra en menneskerettighedstilgang. Det forudsætter, at der skal ske en række ændringer i rådets sammensætning med henblik på at opfylde Paris Princippernes krav til mandat og uafhængighed. Rådets mandat skal således fastsættes ved lov.

Derudover er der behov for en styrkelse af rådets kapacitet på menneskerettighedsområdet. Dette behov kan til dels imødekommes ved, at Institut for Menneskerettigheder bliver repræsenteret i Det Centrale Handicapråd.

Center for Ligebehandling af Handicappede fortsætter med at være sekretariat for Det Centrale Handicapråd og overvåge ligebehandlingen af handicappede. Centret vil skulle prioritere at opbygge ekspertise på menneskerettighedsområdet.

Institut for Menneskerettigheder fortsætter med sit nuværende mandat og skal ikke oprioritere deres arbejde på handicapområdet.

Det bemærkes, at der med modellen etableres en parallel institution for overvågning af menneskerettigheder specifikt på handicapområdet under Det Centrale Handicapråd, som vil overlappe betydeligt med Institut for Menneskerettigheds overordnede mandat. En del af arbejdet vil blive varetaget i begge organer.

Ændringer for at gennemføre modellen

Der vil skulle fremsættes lovforslag for at sikre, at Det Centrale Handicapråd opfylder Paris Principperne. Det betyder, at bestemmelser om etablering, mandat, rådets ledelse, bestyrelse, revision osv. skal fremgå direkte af loven for at sikre tilstrækkelig uafhængighed.

5.3. Placering af overvågningsopgaven i Center for Ligebehandling af Handicappede.

Kerneopgaven med at følge gennemførelsen af konventionen placeres i Center for Ligebehandling af Handicappede, og Det Centrale Handicapråd bliver forum for dialog mellem aktører på handicapområdet. Institut for Menneskerettigheder fortsætter uændret.

Center for Ligebehandling af Handicappede får kerneopgaven med at følge gennemførelsen af konventionen systematisk ud fra en menneskerettighedstilgang og styrkes i uafhængighed. Centret skal kunne opfylde Paris Principperne. Dette indebærer blandt andet, at bestemmelserne om centret skal fastsættes ved lov for at sikre dets uafhængighed.

Det vil derudover være nødvendigt, at centret prioriterer at opbygge ekspertise og internationale netværk på området.

Centret vil skulle afgive opgaven med sekretariatsbetjening af Det Centrale Handicapråd til et nyt sekretariat under Socialministeriet, da varetagelsen af denne opgave strider mod kravet om uafhængighed. Der etableres i stedet et nyt sekretariat for Det Centrale Handicapråd under Socialministeriet, som tilføres de medarbejdere fra Center for Ligebehandling af Handicappede, som hidtil har varetaget sekretariatsopgaven for Det Centrale Handicapråd.

Institut for Menneskerettigheder fortsætter med sit nuværende mandat og skal ikke oprioritere deres arbejde på handicapområdet.

I henhold til artikel 33, stk. 3, skal det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen. Dette vil kunne ske gennem Det Centrale Handicapråd, som allerede har til opgave at rådgive regeringen i handicapsspørgsmål, jf. retssikkerhedslovens § 87. Det Centrale Handicapråd bliver forum for dialog mellem aktører på handicapområdet, ligesom rådets opgave forsat vil bestå i rådgivning af den handicapkoordinerende minister og regeringen i handicapsspørgsmål, granskning af eksisterende og foreslået lovgivning og regulering samt beslutningsforslag og andre forslag.

Det bemærkes, at der med modellen etableres en parallel institution for overvågning af menneskerettigheder specifikt på handicapområdet i Center for Ligebehandling af Handicappede, som vil overlape betydeligt med Institut for Menneskerettigheders overordnede mandat. En del af arbejdet vil blive varetaget i begge organer.

Ændringer for at gennemføre modellen

Der vil skulle fremsættes lovforslag for at sikre, at Center for Ligebehandling af Handicappede opfylder Paris Principperne. Det betyder, at bestemmelser om etablering, mandat, centrets ledelse, bestyrelse, revision osv. skal fremgå direkte af loven for at sikre tilstrækkelig uafhængighed.

Der vil ikke være behov for at ændre bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 87 om Det Centrale Handicapråd, men bekendtgørelsesbestemmelserne om Det Centrale Handicapråd vil skulle ændres som følge af rådets styrkede rolle som forum for dialog.

Der skal etableres et nyt sekretariat for Det Centrale Handicapråd under Socialministeriet. De relevante medarbejdere fra Center for Ligebehandling af Handicappede overgår til det nye sekretariat, og der sker en tilsvarende bevillingsoverførsel.

Bilag 1. National institutions for the promotion and protection of human rights A/RES/48/134