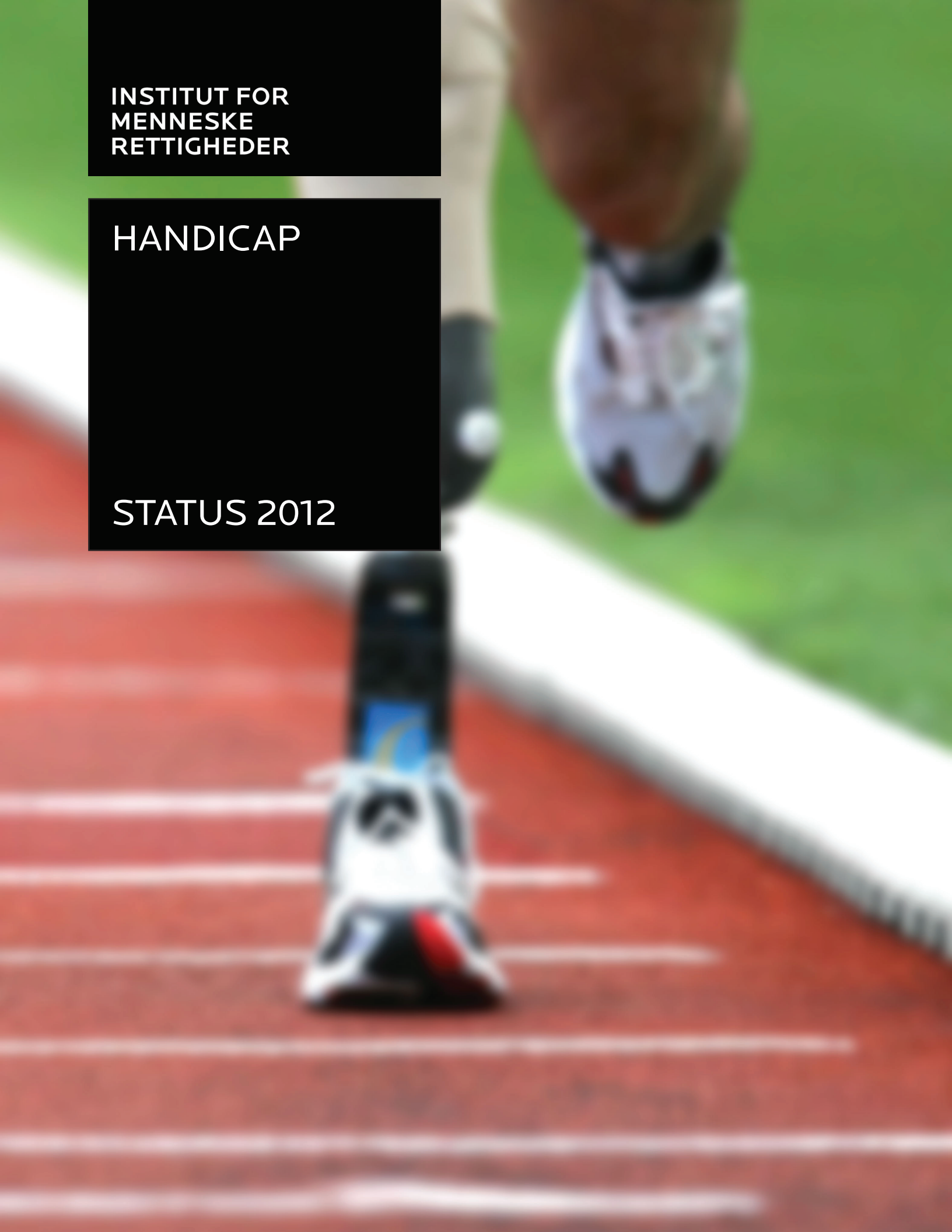


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

HANDICAP

STATUS 2012



HANDICAP

©2012 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Strandgade 56
DK-1401 København K
Tlf. 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

Maj 2012

INDHOLD

1. OVERBLIK	5
1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2. DEN INTERNATIONALE RAMME	6
2.1 FN'S HANDICAPKONVENTION SÆTTER RAMMERNE	6
3. DEN NATIONALE RAMME	7
3.1 FLERE LOVE REGULERER HANDICAPPOLITIKKEN	7
4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	9
4.1. HANDLINGSPLAN	9
Den menneskeretlige beskyttelse	9
Danske forhold.....	9
Anbefalinger.....	10
4.2. MANGLENDE RETLIG BESKYTTELSE MOD KRÆNKELSER AF RETTIGHEDER UNDER HANDICAPKONVENTIONEN.....	11
Den menneskeretlige beskyttelse	11
Danske forhold.....	11
Anbefalinger.....	12
4.3. DEFINITION AF HANDICAP	13
Den menneskeretlige beskyttelse	13
Danske forhold.....	13
Anbefalinger.....	14
4.4. VÆRGEMÅL	14
Den menneskeretlige beskyttelse	14
Danske forhold.....	15
Anbefalinger.....	18

4.5 TVANG I PSYKIATRIEN	19
Den menneskeretlige beskyttelse	19
Danske forhold.....	20
Anbefalinger.....	21
NOTER.....	22

1. OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

På verdensplan lever 650 mio. mennesker med et handicap. Personer med handicap er mange steder blandt nogle af verdens mest fattige og en udsat gruppe uden adgang til fundamentale menneskerettigheder.

Når vi taler om handicappolitik og rettigheder for personer med handicap, er det fordi, at vi ønsker et samfund, hvor alle har lige muligheder, uanset om de har et handicap. Mennesker med handicap skal være en del af samfundslivet og have lige muligheder for en aktiv tilværelse med uddannelse, arbejde og deltagelse i foreningsliv.

Det betyder f.eks., at handicapegnethed og tilgængelighed skal tænkes ind i overvejelser og opgaveløsninger på alle sektorområder.

Dette kapitel behandler nogle af de væsentligste udfordringer, som Danmark har i forhold til at beskytte og fremme rettigheder for personer med handicap i Danmark. Udfordringer i tilknytning til politisk deltagelse behandles ikke for nu.

Der henvises også til kapitlet om uddannelse, hvor blandt andet inklusion af børn med handicap i grundskolen er behandlet, samt til kapitlet om statsborgerskab, hvor blandt andet reglerne om statsborgerskab til personer med handicap er behandlet.

2. DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 FN'S HANDICAPKONVENTION SÆTTER RAMMERNE

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

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicap-konventionen) er den første retligt bindende globale konvention, som alene omhandler personer med handicap. Handicapkonventionen omfatter ikke nye rettigheder for personer med handicap, men tydeliggør, hvilke rettigheder der allerede gælder og sætter fokus på dem.

Handicapkonventionen slår fast, at personer med handicap har en fuld og effektiv ret til alle menneskerettigheder. Det anerkendes som noget nyt, at et handicap opstår i mødet mellem en funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer, og at der opstilles klare forpligtelser for stater til at afskaffe disse barrierer.¹ Handicapkonventionen indebærer således et paradigmeskifte i sin tilgang til menneskerettigheder for personer med handicap. Det er bevidst, at der er valgt en meget bred beskrivelse af begrebet handicap, da begrebet er under konstant udvikling.² En dynamisk tilgang til begrebet handicap betyder, at det kan ændre sig over tid.

Under Europarådet findes ingen særlig konvention om rettigheder for personer med handicap, men der findes særlige bestemmelser om handicap i blandt andet Europarådets Socialpagt.³

Efter EU's Charter om grundlæggende rettigheder anerkender og respekterer EU retten for mennesker med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres autonomi, deres sociale og erhvervsmæssige integration og deres deltagelse i samfundslivet. EU-chartret nævner endvidere handicap som en forbudt diskriminationsgrund.⁴ EU-retsakter og den nationale gennemførelse heraf skal respektere bestemmelserne i EU-chartret.

Der henvises i øvrigt til kapitlet om introduktion til menneskeretten.

3. DEN NATIONALE RAMME

3.1 FLERE LOVE REGULERER HANDICAPPOLITIKKEN

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

Personer med handicap er i Danmark kun beskyttet mod diskrimination på grund af handicap på arbejdsmarkedet, jf. mere herom under afsnit 4.2. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet indeholder ikke kun bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, men også en tilpasningsforpligtelse for arbejdsgiveren i forhold til en person med handicap. Det betyder ikke, at arbejdsgiveren nødvendigvis skal betale hjælpemidler osv. Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. indeholder regler om mulighed for personlig assistance til en person med et handicap. Assistancen betales af jobcentret. Uden for arbejdsmarkedet gælder kun det almindelige diskriminationsforbud i den offentlige forvaltning (den almindelige lighedsgrundsætning).

Det er også relevant at nævne serviceloven, som blandt andet har til formål at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. I forhold til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne er formålet med loven også at yde en samlet og helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkeltes sociale funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkeltes muligheder for en selvstændig tilværelse.

Rigsrevisionen afgav i januar 2010 en beretning til statsrevisorerne om handicapindsatsen på uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Beretningen viste blandt andet, at de relevante ministerier satte mange initiativer i gang på handicapområdet. Rigsrevisionen fandt dog, at ministerierne burde styrke deres indsats for at få overblik over behovene hos personer med handicap og på baggrund heraf udarbejdede mål og handlingsplaner til brug for prioritering. Rigsrevisionen afsluttede sagen i februar 2012 med henvisning til, at Social- og Integrationsministeriet de seneste år har arbejdet med at gennemføre de forpligtelser, der følger af Handicapkonventionen. For at styrke koordineringen af

indsatsen på handicapområdet og for at understøtte prioriteringen og den økonomiske styring af indsatsen står ministeriet desuden i spidsen for udarbejdelsen af en ny handlingsplan på handicapområdet, som forventes præsenteret i august 2013. Dette tiltag fandt Rigsrevisionen – med henvisning til en række yderligere forhold – tilfredsstillende.

4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1. HANDLINGSPLAN

Der er ikke nogen handlingsplan til gennemførelse af FN's Handicapkonvention i Danmark.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionen bygger på den grundforudsætning, at handicap opstår i mødet med barrierer i samfundet, at personer med handicap skal sikres fuld og effektiv deltagelse og inklusion, og at personer med handicap skal respekteres og accepteres som en del af den menneskelige mangfoldighed. Der skal med andre ord ses på de generelle samfundsstrukturer, så personer med handicap sikres lige muligheder og ikke møder barrierer. Generelle barrierer kan fjernes ved, at samfundet gøres mere tilgængeligt. Nogle barrierer skyldes dog også manglende bevidsthed om personer med handicap,⁵ hvilket præger lovgivning og kutymen på en lang række områder. En fuld afskaffelse af samfundsskabte barrierer for personer med handicap kræver således grundige undersøgelser af, hvor personer med handicap er stillet ringere end andre, og hvad årsagerne hertil er. Desuden kræver en fuldstændig gennemførelse af Handicapkonventionen, at staten har et overblik over, om national lovgivning og praksis er i overensstemmelse med konventionen, og at staten lægger en plan for, hvordan den vil fremme konventionens gennemførelse.

Handicapkonventionen bygger desuden på en rettighedsbaseret tilgang, hvilket betyder, at konventionen tilskynder og i nogle tilfælde forpligter staterne til at vedtage lovgivning for at sikre en effektiv beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder.

DANSKE FORHOLD

Det er Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at Danmark ikke hidtil har foretaget en tilstrækkelig tilbundsående undersøgelse af, hvor der i Danmark er problemer og mangler i gennemførelsen af Handicapkonventionen, og hvorvidt de nugældende danske love og politikker er i overensstemmelse med konventionen og mest effektivt sikrer dens virkeliggørelse.

Social- og Integrationsministeriet har imidlertid i 2011 tilkendegivet, at der igangsættes et arbejde med at udarbejde en handlingsplan for handicapområdet,

som skal udgøre rammerne for gennemførelsen af Handicapkonventionen. Det fremgår af Danmarks første beretning til FN's Handicapkomité, at udarbejdelsen af planen vil foregå i to tempi. I første fase vil målet være at identificere hovedtendenser og udfordringer på handicapområdet i samarbejde med nøgleaktører på området. I anden fase skal selve handlingsplanen udarbejdes.

Et eksempel på et område, hvor en analyse kan være nødvendig, findes på sundhedsområdet. Personer med psykisk sygdom har højere dødelighed end andre, selv om deres psykiske sygdom ikke i sig selv er dødelig. Det kan være udtryk for, at sundhedsvæsenet ikke er indrettet, så personer med psykisk sygdom får den behandling, de har behov for. Et andet eksempel på et område, hvor nærmere analyse er nødvendig, findes i forhold til personer med handicaps muligheder for politisk deltagelse, idet der kun begrænset viden om, hvilke barrierer personer med handicap møder, når de ønsker at blive valgt til politiske poster.

Det fremgår desuden af Danmarks første beretning til FN's Handicapkomité, at der generelt i dansk handicappolitik har været for lidt fokus på "kollektive tiltag rettet mod personer med handicap", samt at kompensation ud over at bestå i individuelle tiltag også kan "bestå i kollektive tiltag, hvor samfundet indrettes, så der tages videst mulige hensyn til personer med handicap. Dette kan eksempelvis ske gennem etablering af niveaufri adgang for kørestolsbrugere til bygninger". Det forekommer Institut for Menneskerettigheder, at det vil være nyt, hvis man begynder at definere kompensationsprincippet som andet end individuelle tiltag.

ANBEFALINGER

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

- Udarbejder et overblik over, om dansk lovgivning og praksis er i overensstemmelse med Handicapkonventionen.
- Udarbejder en handlingsplan til gennemførelse og fremme af Handicapkonventionen i Danmark.
- Sikrer, at dansk handicappolitik fremover får som overordnet målsætning at fremme afskaffelsen af samfundskabte barrierer og fremme inklusion.
- Sikrer, at begrebet 'kompensation' udelukkende anvendes om individuelle tiltag fremfor som noget nyt at anvendes for at beskrive "afskaffelsen af samfundsskabte barrierer og fremme af inklusion, tilgængelighed og universelt design i overensstemmelse med Handicapkonventionen".

4.2. MANGLENDE RETLIG BESKYTTELSE MOD KRÆNKELSER AF RETTIGHEDER UNDER HANDICAPKONVENTIONEN

I Danmark er der ikke et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap i lovgivningen.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som nævnt ovenfor under afsnit 4.1. bygger Handicapkonventionen i modsætning til dansk ret på en rettighedsbaseret tilgang. Det betyder, at konventionen tilskynder og i nogle tilfælde forpligter staterne til at vedtage lovgivning for at sikre en effektiv beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder.

Efter Handicapkonventionen skal staterne forbyde enhver diskrimination på grund af handicap, ligesom de skal sikre personer med handicap lige og effektiv retlig beskyttelse imod diskrimination af enhver grund.⁶

FN's Menneskerettighedsråd har i forbindelse med den universelle periodiske bedømmelse af Danmark i 2011 anbefalet, at Danmark indfører et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap for at opnå bedre beskyttelse.

DANSKE FORHOLD

I Danmark er der som nævnt ikke et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap i lovgivningen. Der findes kun en beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på arbejdsmarkedet. Denne beskyttelse findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Da Danmark ratificerede Handicapkonventionen, blev der taget stilling til, om Danmark skulle indføre et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap for at leve op til konventionen. Dette blev afvist. Desuden blev der henvist til, at det følger af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at alle mennesker er lige for loven og til Folketingsbeslutning B43 fra 1993 om ligebehandling og ligestilling mellem handicappede og ikke-handicappede. Også i Danmarks første beretning til FN's Handicapkomite er behovet for et forbud mod diskrimination på grund af handicap blevet afvist.

Det grundlæggende princip om lighed for loven er et princip, som hovedsageligt retter sig mod myndigheder, som træffer konkrete afgørelser på grundlag af lovgivning, dvs. forvaltnings- og dømmende myndigheder i modsætning til private virksomheder og borgere. Endvidere er princippet om lighed for loven anderledes end forbuddet mod diskrimination, blandt andet ved at det ikke sikrer en særlig beskyttelse af bestemte udsatte grupper, og at det ikke indebærer en udtrykkelig forpligtelse til at yde tilpasning i rimeligt omfang.

Folketingsbeslutning B43 fra 1993 om ligebehandling og ligestilling mellem handicappede og ikke-handicappede er ikke bindende for hverken offentlige eller private.

Af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fra oktober 2011 fremgår det, at man vil indføre en stærkere beskyttelse mod diskrimination. Social- og Integrationsministeren har i oktober 2011 desuden oplyst, at regeringen hurtigst muligt vil afklare, hvordan regeringen kan sikre, at personer med handicap beskyttes mod diskrimination, og hvordan diskriminationsbeskyttelsen konkret kan udformes.⁷ Justitsministeren har ligeledes i oktober 2011 henvist til, at Social- og Integrationsministeriet vil foretage en sådan afklaring.⁸

Danmark har ikke for nuværende ratificeret tillægsprotokollen til Handicapkonventionen om individuel klageadgang. Af det nævnte regeringsgrundlag fremgår det, at Danmark vil tage skridt til at ratificere tillægsprotokollen til Handicapkonventionen om individuel klageadgang.

Den nuværende retstilstand afspejler en tradition i dansk ret for at være tilbageholdende over for at operere individuelle rettigheder.

ANBEFALINGER

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

- Indfører et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap i lovgivningen.

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

- Ratificerer tillægsprotokollen til FN's Handicapkonvention.
- Undersøger, på hvilke områder i dansk ret individuelle rettigheder bør styrkes for at sikre en effektiv opfyldelse af rettigheder i Handicapkonventionen.

Der henvises til kapitlet om Gennemførelse af Menneskeretten, hvor et generelt forbud mod diskrimination samt ratificering af tillægsprotokollen til FN's Handicapkonvention ligeledes behandles.

4.3. DEFINITION AF HANDICAP

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Efter Handicapkonventionen omfatter personer med handicap "personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre".⁹

Funktionsnedsættelse er det objektivt konstaterbare hos personen f.eks. et nedsat syn eller en psykisk lidelse. Funktionsnedsættelsen kan efter definitionen være fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk. Derfor må det antages, at alle former for funktionsnedsættelser er omfattet af konventionen.

Det fremgår også, at et handicap forudsætter, at funktionsnedsættelsen er "langvarig". Det betyder på den ene side, at kortvarige funktionsnedsættelser i forbindelse med f.eks. en forkølelse eller et brækket ben ikke medfører et handicap. På den anden side kan man ikke stille krav om, at funktionsnedsættelsen er permanent.

Konventionen stiller ikke noget krav om, at en funktionsnedsættelse skal være alvorlig. Der stilles heller ikke krav om, at den enkelte reelt har oplevet at være forhindret i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige vilkår med andre. Det er nok, at personen kan møde en barriere, som i samspil med hans eller hendes funktionsnedsættelse kan hindre deltagelse i samfundslivet.

Et handicap opstår derfor i mødet mellem en funktionsnedsættelse og forskellige barrierer. Handicapkonventionen bygger således på det såkaldte samfundsrelaterede handicapbegreb. I modsætning hertil er det medicinske handicapbegreb, som fokuserer på funktionsnedsættelsen i sig selv som årsag til, at en person med handicap ikke kan deltage i samfundslivet. Med det samfundsrelaterede handicapbegreb flyttes fokus fra individet til samfundets indretning og fra individuel kompensation til skabelsen af generel inklusion og tilgængelighed i samfundet.

DANSKE FORHOLD

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet indeholder ingen definition af handicap. Det fremgår af [forarbejderne](#) til loven, at der skal "kunne konstateres en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov, for at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation".¹⁰ Kravet om et vist kompensationsbehov har givet anledning til en del tvivl i dansk retspraksis. Det er fortsat tvivlsomt, hvor vidtgående kompensationsbehovet skal være, og om der

skal være et kompensationsbehov i hverdagen eller i den konkrete arbejds-situation. Det er også uklart, om man er omfattet af loven, hvis man har en længerevarende funktionsnedsættelse, eller om funktionsnedsættelsen skal være permanent for at kunne anses som et handicap.

Den forholdsvis indskrænkende måde, hvorpå begrebet handicap fortolkes efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, bevirker, at der er en betydelig risiko for, at den danske beskyttelse ikke sikrer fuld beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap i overensstemmelse med Handicap-konventionen.¹¹

Der er nu fra dansk side stillet EU-Domstolen et præjudicielt spørgsmål om definitionen af handicapbegrebet.¹²

ANBEFALINGER

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

- Fortolker begrebet 'handicap' i lov om forbud mod forskelsbehandling i overensstemmelse med Handicapkonventionen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at Danmark:

- Foretager en generel gennemgang af dansk lovgivning for at sikre, at definitionen af handicapbegrebet er i overensstemmelse med definitionen i Handicapkonventionen.

4.4. VÆRGEMÅL

I Danmark er der under visse betingelser adgang til ved dom at fratage personer med handicap deres retlige handleevne (værgemål).

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionen forbyder, at der iværksættes støttetiltag alene med henvisning til en konkret persons handicap. Samtidig forpligter konventionen staterne til at støtte personer med handicap, som har brug for hjælp til at udøve deres handleevne. Der kan være tale om helt uformel hjælp og støtte til at træffe beslutninger, men også mere formelle ordninger er i overensstemmelse med konventionen.¹³

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

Det er på nuværende tidspunkt uklart, om konventionen tillader, at man fratager en person den retlige handleevne mod personens vilje. Under alle omstændigheder vil det kun være i overensstemmelse med konventionen som en absolut sidste udvej. Og under alle omstændigheder gælder skærpede krav om blandt andet tilsyn, genvurderinger og kontrol.

Konventionen stiller desuden krav om, at staterne skal støtte personen i at bruge og udvikle de evner og kompetencer, han eller hun har. Det er således en pligt for staten at støtte mennesker i deres tilbageblevne evne til at træffe beslutninger og arbejde aktivt for, at de kan blive bedre til selv at træffe beslutninger.

Hvis myndighederne ønsker at iværksætte støttetiltag, er der en række betingelser, som skal opfyldes ifølge Handicapkonventionen. Støttetiltag skal blandt andet være konkret tilpasset og af kortest mulig varighed. Betingelserne afspejler den grundlæggende tilgang, at handleevne og mangel på handleevne kan variere. Betingelserne handler blandt andet om, at støttetiltag skal respektere rettigheder, vilje og præferencer hos personen.

Konventionen slår også fast, at der skal iværksættes beskyttelsesmekanismer for at forebygge, at der med de forskellige støttetiltag sker misbrug af personer med handicap.

Det strider mod Handicapkonventionen at fratage en person med handicap stemmeretten på baggrund af, at personen har fået begrænset sin retlige handleevne.¹⁴

Ydermere har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) med henvisning til Handicapkonventionen slået fast, at det er ulovligt automatisk at fratage en person med handicap stemmeretten alene med henvisning til, at personen er sat under værgemål. Domstolen statuerede en krænkelse af artikel 3 i tillægsprotokol 1 til EMRK om ret til frie valg.¹⁵

DANSKE FORHOLD

Hvis en person med handicap i Danmark har vanskeligt ved at varetage egne anliggender og træffe egne beslutninger, kan der efter dansk ret iværksættes forskellige støttetiltag, blandt andet værgemål. Værgemål er en støtte-

foranstaltning, hvor en person indsættes som væрге for at sikre rettighederne for personen med handicap og beskytte den enkelte mod omverdenens misbrug.

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

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

Et gennemgående princip i værgemålsloven er 'det mindste middels princip'.¹⁶ Princippet betyder f.eks., at en umyndiggørelse eller et økonomisk værgemål ikke kan iværksættes, hvis det vil være tilstrækkeligt for personen at få hjælp i kraft af et samværgemål.

Institut for Menneskerettigheder har i forbindelse med en undersøgelse iværksat af instituttet talt med personer under værgemål, bosteder, pårørende, værger og kontaktpersoner.¹⁷ Herudover har instituttet fået information fra organisationer og myndigheder. Formålet med undersøgelsen af værgemål har dels været at belyse, hvordan værgemål bliver oplevet og praktiseret i Danmark, dels at vurdere, om lovgivning, procedurer og praksis lever op til Handicapkonventionen, særligt Handicapkonventionens bestemmelse om retten til at udøve egen vilje og træffe egne beslutninger.¹⁸

Undersøgelsen viser, at værgemål fungerer godt i en række tilfælde; særligt i de tilfælde, hvor værgen fungerer som en administrativ og personlig støtte og respekterer den enkeltes ønsker. Undersøgelsen viser samtidig, at der er en række konflikter og dilemmaer i forbindelse med værgemål, specielt de mest omfattende værgemål.

Oplevelsen af værgemål er blandt andet afhængig af, om værgemålet er iværksat med eller mod den enkeltes vilje. Herudover er det også afgørende, hvordan samarbejdet i forbindelse med værgemålet er, og hvorvidt den enkelte oplever, at hans/hendes rettigheder bliver respekteret. Det er også af betydning, hvilke

behov den enkelte har. Det er f.eks. mere problematisk for en person, der er politisk engageret og aktiv ikke at måtte stemme, end det er for en person, der ikke ville benytte sin stemmeret alligevel.

Udtalelser fra personer under værgemål, bosteder og pårørende viser, at flere under økonomisk værgemål oplever, at værgemålet er en hjælp og tryghed for dem. De, der oplever værgemålet som positivt, ser værgerne som en slags facilitator og medspiller i deres liv. En del personer i denne gruppe kan selv give udtryk for egne behov og har også frivilligt indvilliget i værgemålet.

Værgemål kan ifølge de forskellige udtalelser også fungere godt i forhold til de personer, der ikke kan give udtryk for egne behov. Værgemålet giver mulighed for at handle på en anden persons vegne, f.eks. efter en ulykke. Når denne ikke kan give udtryk for egne behov, er det afgørende, at værgerne har et indgående kendskab til personen og kan disponere med respekt for dennes vilje og ønsker.

I situationer, hvor personen ikke kan give klart udtryk for sine behov, og hvor værgerne ikke er helt sikre på, hvad behovene er, bliver spørgsmålet om at følge den enkeltes vilje og præferencer mere komplekst. Spørgsmålet er, hvem der kan definere den enkeltes vilje, og på hvilket grundlag beslutningerne træffes. Empirien viser her blandt andet konflikter og manglende forventningsafstemning mellem værger og bosteder. Flere bosteder har det indtryk, at nogle – især professionelle værger – har et for perifert kendskab til den enkelte under værgemål og dermed ikke træffer beslutninger på et tilfredsstillende grundlag.

Udtalelserne viser også, at der er situationer, hvor værgemålet opleves som problematisk. For eksempel når værgerne ikke inddrager personen eller har for stort fokus på at bevare en eventuel formue. Problemet i forhold til økonomiske værgemål kan imidlertid også handle om forskellige værdier og holdninger til, hvad den enkeltes penge skal bruges til, og hvordan den enkelte skal opføre sig og leve sit liv. Dette ses primært i forbindelse med familieværgemål. Det følger eksplicit af værgemålslovens § 25, at værgerne skal sørge for, at formuen bevares og giver et rimeligt udbytte.

De mest omfattende værgemål (§ 6-værgemålene) er de værgemål, der er mest kritisk af. Empirien giver indblik i, at det grundlæggende har meget store konsekvenser for personer at blive underlagt § 6-værgemål – særligt, når det sker mod personens vilje. De interviewede beretter om manglende selvbestemmelse, vrede over tab af rettigheder og oplevelse af afhængighed.

Flere giver udtryk for vigtigheden af, at værgemålene jævnligt revurderes. Udtalelserne viser også, at der kan være behov for at tilpasse det enkelte

værgemål inden for rammerne af værgemålet, f.eks. i form af øget adgang til information, så mulighederne for selv at forstå og eventuelt træffe beslutninger bliver bedre.

ANBEFALINGER

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

- Begrænser brugen af § 6-værgemål og nærmere overvejer, hvordan støtte til at tage beslutninger og fremme af handleevne konkret kan fremmes, f.eks. gennem øget brug af samværgemål.
- Ændrer værgemålsloven således, at det fremgår udtrykkeligt af loven, at den blandt andet har til formål at fremme selvbestemmelse, samt at støttet beslutningstagning og fremme af handleevne er hovedprincipper i den danske værgemålslov og i administrationen af denne.
- Styrker værgemålslovens bestemmelser om høring og medindflydelse for at sikre, at de lever op til Handicapkonventionens krav om respekt for rettigheder, vilje og præferencer.
- Ændrer værgemålsloven (§ 25), så det lovgivningsmæssige krav om 'bevarelse' af formuen udgår.
- Ændrer værgemålsloven, således at alle § 6-værgemål enten tidsbegrænses eller regelmæssigt genvurderes, og således at det fremgår udtrykkeligt af loven, at værgemål skal være af kortest mulig varighed.
- Nærmere overvejer, om der kan udarbejdes systemer, der sikrer af regelmæssig genvurdering af alle øvrige værgemål.
- Ændrer værgemålsloven, således at det fremgår udtrykkeligt af loven, at en værge skal have høj integritet for at kunne bestride et værgemål, og at værgemålet ikke må give anledning til interessekonflikter, sikrer, at værger har det fornødne indblik i de forhold, som personer under værgemål lever under, og indblik i de præferencer og prioriteter, som personer under værgemål har, samt nærmere overvejer, om der bør fastsættes en øvre grænse for, hvor mange personer en professionel værge kan være værge for.
- Udarbejder en håndbog for værgernes mere praktiske forvaltning af både personlige og økonomiske værgemål.

- Fører landsdækkende statistikker over iværksættelse af de forskellige typer af værgemål, så udviklingen kan følges.

4.5 TVANG I PSYKIATRIEN

I Danmark er der efter nærmere regler adgang til at anvende tvang mod personer med handicap i psykiatrien, f.eks. ved brug af tvangsfiksering.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionen bygger på en grundlæggende anerkendelse af, at personer med handicap har ret til at bestemme over deres krop og liv på lige fod med andre mennesker. Det fremgår blandt andet af konventionens bestemmelse om generelle principper, at konventionen bygger på respekt for "personlig autonomi, herunder frihed til at træffe egne valg, og uafhængighed af andre personer".¹⁹ Dette nye syn på selvbestemmelse for personer med handicap har også givet sig udtryk i konventionens bestemmelse om lighed for loven, hvoraf det fremgår, at personer med handicap så vidt muligt skal have adgang til selv at træffe beslutninger om deres liv.²⁰ Den øgede vægt på selvbestemmelse ses også ved, at konventionen indeholder en bestemmelse om beskyttelse af personlig integritet²¹ og en bestemmelse om sundhed, hvorefter personer med handicap har ret til sundhedsbehandling "på grundlag af frit afgivet og informeret samtykke".²²

Tvangsbehandling i psykiatrien kan desuden være i strid med konventionens forbud mod eksperimentel behandling, hvis ikke en effekt af en behandling er dokumenteret, og behandlingen har store skadesvirkninger.²³

I den sammenhæng er også EMRK's og FN's Torturkonventions forbud mod grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling og straf relevante.²⁴

Europarådets torturkomité (CPT) besøgte Danmark i februar 2008 og gentog en tidligere fremsat stærk kritik af Danmark.²⁵ CPT mente, at brugen af fiksering over flere dage ikke kan have en medicinsk begrundelse og derfor udgør mishandling. CPT udtrykte også bekymring over, at kun fikseringer, som varer længere tid end 24 timer, registreres i særlig protokol, og over, at det kun var påkrævet, at der blev foretaget en uafhængig vurdering af, om tvangsfikseringen var berettiget, hvis den varede mere end 48 timer.

DANSKE FORHOLD

Et område, hvor manglende selvbestemmelse for personer med handicap har alvorlige konsekvenser for personer med handicap, er i psykiatrien, hvor brugen af tvangsbehandlinger er omfangsrig.

Psykiatriloven fastsætter regler om patienters rettigheder i forbindelse med anvendelse af tvang på psykiatriske afdelinger. Loven suppleres af en lang række bekendtgørelser om blandt andet anvendelse af anden tvang end frihedsberøvelse, om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindlæggelser og om samtaler ved ophør af tvangsforanstaltninger.²⁶

Ifølge Sundhedsstyrelsens opgørelse over anvendelse af tvang i psykiatrien for 2010 anvendes tvang over for omkring 21 procent af de patienter, som indlægges. I alt indlægges mellem 25.000 og 26.000 personer på psykiatriske afdelinger. Af disse er andelen af personer, som tvangsindlægges eller tvangstilbageholdes imidlertid steget markant fra cirka 3.500 i 2002 til cirka 4.400 i 2010. Antallet af personer, som udsættes for fikseringer og/eller fysisk magt har i perioden 2002 til 2010 ligget forholdsvis stabilt mellem 2.900 og 3.200. Derimod varierer antallet af gange, der er sket tvangsfikseringer og/eller fysisk magt-anvendelse en del; cirka 15.000 gange i 2004 og 19.500 gange i 2008. Der ses ikke nogen betydelige ændringer i varigheden af bæltefikseringer i perioden fra 2005 til 2010, hvor der hvert år har fundet mere end 550 fikseringer sted, som varede mere end 48 timer. Antallet af tvangsfikseringer, som varer mere end tre døgn, varierer en del fra år til år, mellem 450 i 2005 og 352 i 2007.²⁷ Der findes så vidt ses ikke oplysninger om den mere præcise varighed af fikseringerne over tre døgn.

Den danske lovgivning om tvang i psykiatrien er efter den ovenfor omtalte kritik fra CPT i 2008 blev strammet. Der er blandt andet blevet indført et udvidet eksternt tilsyn med langvarige tvangsfikseringer. Det lader ikke til at have løst problemerne med vidtgående brug af langvarige tvangsfikseringer, jf. den nævnte opgørelse fra Sundhedsstyrelsen.

Regeringen har dog en generel og overordnet målsætning om at nedbringe behovet for anvendelse af tvang i psykiatrien samt sikre høj kvalitet i patientbehandlingen, også når tvang anvendes. Målsætningen følges aktuelt op af et satspuljeprojekt, der skal give mulighed for projekter om nedbringelse af brug af tvang i psykiatrien. Satspuljeprojektet varer til udgangen af 2014.

ANBEFALINGER

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

- Fortsat tager skridt til at nedbringe brugen af tvang i psykiatrien.

NOTER

-
- ¹ Jf. f.eks. artikel 9 i FN's Handicapkonvention om tilgængelighed.
- ² Jf. FN's Handicapkonvention, præambel punkt (e).
- ³ Jf. Europarådets Sociale Pagt artikel 15.
- ⁴ Jf. EU-chartrets artikel 21.
- ⁵ Jf. FN's handicapkonventions artikel 8.
- ⁶ Jf. FN's handicapkonventions artikel 5.
- ⁷ Jf. besvarelse af folketingssspørgsmål nr. S 102 stillet af Stine Brix (EL) den 7. oktober 2011.
- ⁸ Jf. besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 272 stillet af Stine Brix (EL) den 18. oktober 2011.
- ⁹ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 1.
- ¹⁰ Jf. lovforslag nr. L 92 fremsat i Folketinget den 11. november 2004 om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (Indsættelse af alder og handicap som kriterier i loven).
- ¹¹ Jf. særligt FN's Handicapkonventions artikel 1 og 5.
- ¹² Se sag nr. C-337/11 på EU-Domstolens hjemmeside.
- ¹³ For en gennemgang af Handicapkonventionen i forhold til værgemål, se Lisbeth Garly Andersen, Pia Justesen og Maria Ventegodt Liisberg: *Selvbestemmelse og værgemål i Danmark*, 2012.
- ¹⁴ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 29.
- ¹⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Alajos Kiss vs. Hungary, Application no. 38832/06, dom af 20. maj 2010.
- ¹⁶ Jf. værgemålslovens § 8.
- ¹⁷ Lisbeth Garly Andersen, Pia Justesen og Maria Ventegodt Liisberg: *Selvbestemmelse og værgemål i Danmark*, 2012.
- ¹⁸ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 12.
- ¹⁹ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 3.
- ²⁰ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 12.
- ²¹ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 17.
- ²² Jf. FN's Handicapkonventions artikel 25.
- ²³ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 7.
- ²⁴ Jf. EMRK artikel 3 og FN's Torturkonventions artikel 16.
- ²⁵ Tilgængelig på: <http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/2008-26-inf-eng.htm>.
- ²⁶ Bekendtgørelse nr. 1729 af 2. december 2010 af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (psykiatriloven), bekendtgørelse nr. 1338 af 2. december 2010 om anvendelse af anden tvang end frihedsberøvelse på psykiatriske afdelinger, bekendtgørelse nr. 1340 af 2. december 2010 om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangssindlæggelser, bekendtgørelse nr. 1493 af 14. december 2006 om samtaler efter ophør af en tvangsforanstaltning på psykiatriske afdelinger.

²⁷ Sundhedsstyrelsens opgørelse af tvang i psykiatrien 2010. Tilgængelig på:
http://www.sst.dk/publ/publ2011/DAF/Psykiatrien/Tvang_i_psyk.pdf.

DETTE kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2012'.

Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, statsborgerskab, uddannelse, udvisning/udlevering og ytringsfrihed.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden.

Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk