

# Ratificatie... En dan?

Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten  
Universiteit Utrecht  
Januari 2012



Onderzoek in opdracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de aard en reikwijdte van de materiële verplichtingen van het Gehandicaptenverdrag.

©Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, Utrecht januari 2012.

**INHOUDSOPGAVE**

<b>LIJST MET AFKORTINGEN</b> .....	<b>IV</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>V</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>VI</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1 ONDERZOEKSKADER.....	1
1.1.1 METHODIEK.....	2
<b>2 GEHANDICAPTENVERDRAG</b> .....	<b>3</b>
2.1 GRONDSLAG EN REIKWIJDTE.....	3
2.2 VERPLICHTINGEN TUSSEN ONDERTEKENING EN RATIFICATIE .....	4
2.3 MATERIËLE VERPLICHTINGEN.....	4
2.3.1 PASSENDE MAATREGELEN.....	5
2.3.2 OVERZICHT VAN VERPLICHTINGEN.....	7
<b>3 ALGEMENE MENSENRECHTEN</b> .....	<b>8</b>
3.1 DE AARD VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN.....	8
3.1.1 POSITIEVE EN NEGATIEVE VERPLICHTINGEN.....	9
3.1.2 RESPECTEREN, BESCHERMEN, VERWEZENLIJKEN EN BEVORDEREN .....	9
3.2 DE VERPLICHTING TE VERWEZENLIJKEN.....	11
3.2.1 GELEIDELIJKE VERWEZENLIJING.....	13
3.2.2 KERNVERPLICHTING .....	14
<b>4 CASESTUDIES</b> .....	<b>17</b>
4.1 VERVOER.....	17
4.2 ARBEID.....	18
<b>5 AANBEVELINGEN</b> .....	<b>19</b>
<b>6 SLOTOPMERKINGEN</b> .....	<b>20</b>
<b>BRONNEN</b> .....	<b>21</b>

**LIJST MET AFKORTINGEN**

CGB	Commissie Gelijke Behandeling
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest (herziene versie)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVUR	Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie
VN	Verenigde Naties
WGBh/cz	Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of Chronische Ziekte
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

## VOORWOORD

In het proces ter voorbereiding op de ratificatie van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van Personen met een Handicap door Nederland is, mede omdat het Verdrag ten opzichte van andere mensenrechtenverdragen meer in detail materiële Staatsverplichtingen beschrijft, een vraag ontstaan over de mogelijke financiële gevolgen van ratificatie.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Mw. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner wil de financiële gevolgen van ratificatie in kaart brengen en laat een impactanalyse uit voeren. Zij heeft het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) aan de Universiteit Utrecht (UU) opdracht gegeven voor het eerste deel van deze impactanalyse. In onderhavig onderzoek worden de aard en reikwijdte van de materiële verplichtingen van het Gehandicaptenverdrag uiteengezet.<sup>1</sup>

Het onderzoek is uitgevoerd door professor mr. Jenny Goldschmidt, hoogleraar Rechten van de Mens aan de UU en directeur van het SIM, en mr. Marie Elske Gispen, junior onderzoeker.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit professor mr. Cees Flinterman, emeritus hoogleraar Rechten van de Mens aan de UU en lid van het VN Mensenrechtencomité, professor mr. Aart Hendriks, hoogleraar Gezondheidsrecht aan de Universiteit Leiden en professor mr. Fried van Hoof, emeritus hoogleraar Rechten van de Mens aan de UU. Hun kritische blik en waardevolle opmerkingen waren van groot belang in alle fasen van het onderzoek.

De auteurs blijven zelf verantwoordelijk voor eventuele fouten of onvolledigheden.

---

<sup>1</sup>

Kamerstuk II, 29355, nr. 53.

## SAMENVATTING

Het Gehandicaptenverdrag heeft als doel de mensenrechten en fundamentele vrijheden van gehandicapten te bevorderen, beschermen en waarborgen. Inclusie, persoonlijke autonomie en volledige participatie zijn daarbij centrale begrippen.

Het Gehandicaptenverdrag is vernieuwend door de verdergaande explicitering van bestaande mensenrechten op basis van deze begrippen. Omdat het Verdrag geen nieuwe rechten in het leven roept en slechts een toegepaste versie van bestaande mensenrechten is, worden bestaande verplichtingen verder uitgewerkt en geconcretiseerd.

In het Gehandicaptenverdrag is aldus een aantal vernieuwende artikelen opgenomen die impliciete voorwaarden—die een nadere invulling geven aan de verplichtingen die op Staten rusten om gehandicapten volwaardig en autonoom deel te laten nemen aan de samenleving—voor het realiseren van de materiële rechten expliciteren in de vorm van verplichtingen. Deze verplichtingen die essentieel zijn voor de effectieve verwezenlijking van de mensenrechten van gehandicapten vormen de *raison d'être* van het Gehandicaptenverdrag. Deze verplichtingen rusten primair op de Staat (zie bijvoorbeeld Artikel 4), maar omvatten tevens het uitbannen van discriminatie door derden. De Artikelen 5-9 geven nadere invulling aan de algemene verplichtingen.

Op basis van de Artikelen 5-7 is de Staat verplicht om discriminatie van gehandicapten uit te bannen en daarbij speciaal rekening te houden met meervoudige en intersectionele discriminatie van kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen. Op basis van Artikel 8 heeft de Staat de taak om bewustwording te bevorderen binnen de gehele maatschappij ten aanzien van personen met een handicap. De Staat heeft op basis van Artikel 9 van het Verdrag de taak om toegankelijkheid van, en tot (overheids-) gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen zoals scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken te garanderen omdat gehandicapten meer dan andere groepen in de samenleving belemmeringen ondervinden door interactie met de maatschappij. Het recht op een effectieve rechtsgang van rolstoelgebruikers wordt bijvoorbeeld bemoeilijkt als een gerechtsgebouw niet rolstoelvriendelijk is. En het recht op gezondheid van doven en slechthorenden wordt beperkt als de aangeboden zorg niet toegankelijk is door het ontbreken van een doventolk.

De algemene verplichting van de Staat tot het verwezenlijken van fundamentele rechten omvat in elk geval de verplichting om onmiddellijk de kern van elk recht te garanderen. Zonder deze directe resultaatsverplichting zou de essentie van een verdrag verloren gaan. Naast het onmiddellijke karakter van een minimumverplichting heeft de Staat de taak om de volledige implementatie en realisatie van een recht progressief te bewerkstelligen door geleidelijke verwezenlijking. Het doel van de verplichting is in duidelijk meetbare stappen zo snel mogelijk, binnen een afgebakend tijdsbestek, met het gebruik van de maximale beschikbare middelen de volledige realisatie van een recht te bewerkstelligen. De verplichting geleidelijk te verwezenlijken moet niet worden begrepen als een 'open eind' regeling. De Staat moet actief en planmatig handelen en moet kunnen aantonen waarom niet meer middelen ingezet (kunnen) worden, of bepaalde prioriteiten noodzakelijk zijn.

Op basis van het Gehandicaptenverdrag heeft de Staat derhalve de plicht om;

- I. relevante wetgeving tot stand te brengen en bestuurlijke en andere maatregelen te treffen om de rechten uit het Gehandicaptenverdrag te implementeren. (Artikel 4 lid 1, sub a Gehandicaptenverdrag);
- II. maatregelen te treffen om bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken die discriminatie van gehandicapten tot gevolg hebben aan te passen of af te schaffen en alle vormen van discriminatie door derden aan te pakken. (Artikel 4 lid 1, sub b Gehandicaptenverdrag);
- III. zich rekenschap te geven van de bescherming en bevordering van de positie van gehandicapten in al haar beleid en uitvoering. (Artikel 4 lid 1, sub c Gehandicaptenverdrag);
- IV. zich te onthouden van handelen in strijd met het Gehandicaptenverdrag en te waarborgen dat staatsorganen en –instellingen handelen in overeenstemming met het Verdrag. (Artikel 4 lid 1, sub d Gehandicaptenverdrag);

- V. passende maatregelen te treffen om discriminatie van gehandicapten door particulieren, organisaties en personen tegen te gaan.  
(Artikel 4 lid 1, sub e Gehandicaptenverdrag);
- VI. onderzoek te doen of te bevorderen naar universele goederen, diensten, uitrusting en faciliteiten, en de ontwikkeling van deze goederen en diensten te bevorderen.  
(Artikel 4 lid 1, sub f Gehandicaptenverdrag);
- VII. onderzoek te doen of te bevorderen naar beschikbaarheid en gebruik van nieuwe technologieën, zoals informatie- en communicatietechnologieën, mobiliteitshulpmiddelen en instrumenten, en de ontwikkeling van deze goederen en diensten te bevorderen.  
(Artikel 4 lid 1, sub g Gehandicaptenverdrag);
- VIII. professionals en personeel welke met gehandicapten werken te trainen en te bevorderen.  
(Artikel 4 lid 1, sub h Gehandicaptenverdrag);
- IX. direct en onmiddellijk gehoor te geven aan de uitvoering van de basisverplichtingen die uit het Verdrag voort vloeien. Kernverplichtingen waarborgen de realisatie van een minimumstandaard van elk recht en vertegenwoordigen de *raison d'être* van het Gehandicaptenverdrag;
- X. de rechten uit het Gehandicaptenverdrag geleidelijk binnen afzienbare tijd en in duidelijk meetbare stappen te verwezenlijken.  
(Artikel 4 lid 2 Gehandicaptenverdrag);
- XI. voorzieningen te treffen gericht op structurele verandering of structurele ondersteuning.  
(Artikelen 5-30 Gehandicaptenverdrag);
- XII. (specifieke) redelijke aanpassingen te treffen op verzoek van de gedupeerde binnen de grenzen van redelijkheid.  
(Artikelen 5-30 Gehandicaptenverdrag);

Uit de bestaande verplichtingen die voortvloeien uit algemene mensenrechtenverdragen, in samenhang met de impliciete voorwaarden die essentieel zijn voor het realiseren van de rechten van gehandicapten —de vernieuwende kern van het Verdrag— is het de taak van de Staat om toegankelijkheid met voorrang te waarborgen.

De verplichtingen kunnen afhankelijk van het onderwerp worden gerealiseerd in de vorm van i) structurele voorzieningen en ondersteuning en, ii) (specifieke) redelijke aanpassingen.

Zo is het op basis van Artikel 20 Gehandicaptenverdrag de taak van de Staat om de persoonlijke mobiliteit van gehandicapten tegen een betaalbare tijd te faciliteren op een tijd en manier die de betrokkene zelf kiest. Het aanbieden van passend vervoer door middel van bijvoorbeeld het bovenregionaal vervoerssysteem Valys is uitvoering van de generieke verplichting van de Staat (structurele voorziening). Een aanpassing kan noodzakelijk zijn als een individuele gehandicapte door zijn of haar handicap extra begeleiding nodig heeft bij het vervoer.

Op basis van Artikel 27 Gehandicaptenverdrag heeft de Staat de taak om gelijkheid en non-discriminatie op de arbeidsmarkt en op de werkvloer te garanderen door middel van passende wetgeving (structurele voorziening) en beleid. Als een werkplek tijdelijk of blijvend moet worden aangepast door de handicap van een persoon dan is de Staat als werkgever verplicht om, op verzoek van de gedupeerde, een (redelijke) doelmatige aanpassing te treffen of te waarborgen dat de werkgever dit doet.





## 1 INLEIDING

Op 13 december 2006 is tijdens de 61<sup>ste</sup> zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) het eerste mensenrechtenverdrag van de 21<sup>ste</sup> eeuw aangenomen: het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (Gehandicaptenverdrag, het Verdrag)<sup>2</sup>. Op 30 maart 2007 werd het Verdrag opengesteld voor ondertekening en slechts 14 maanden later, op 3 mei 2008, trad het Verdrag al in werking.<sup>3</sup> Deze snelle inwerkingtreding illustreert het belang dat de internationale gemeenschap hecht aan het verbeteren van de gemarginaliseerde positie van gehandicapten.

Het Gehandicaptenverdrag is een vernieuwend verdrag dat wordt gekenmerkt door een holistische benadering van inclusie, volledige participatie en persoonlijke autonomie. Het Verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven maar is een toegesneden uitwerking van de verplichting voortvloeiend uit bestaande mensenrechten. Het Verdrag is daarmee een baken op weg naar volwaardig burgerschap, deelname aan de samenleving en inclusie van mensen met een handicap, en gelijkheid voor, van, en tussen alle mensen, gehandicapt of niet.<sup>4</sup>

Het Verdrag wordt gezien als een verandering van een medisch model naar een rechten model: gehandicapten worden niet langer primair beschouwd als mensen voor wie gezorgd moet worden maar als zelfstandige rechtssubjecten. De betekenis van deze paradigma shift wordt hier verder niet in het onderzoek betrokken.

Tegelijk met het Verdrag is een Facultatief protocol tot stand gekomen dat met name de mogelijkheid voor het indienen van individuele klachten opent<sup>5</sup>. Wij gaan hier in dit rapport niet op in.

Nederland heeft, samen met veel andere Staten<sup>6</sup>, op de eerste officiële tekendag het Verdrag ondertekend en Nederland heeft zich daarmee met het voorwerp en doel van het Verdrag verenigd. Tot nu toe is Nederland nog niet overgegaan tot ratificatie van het Verdrag. Op dit moment zijn de juridische consequenties van het Verdrag voor de Nederlandse rechtsorde dus nog beperkt, zij het dat er wel een bepaalde minimum verplichting uit de ondertekening voortvloeit (zie onder 2.2).<sup>7</sup>

### 1.1 ONDERZOEKSKADER

Het doel van het onderhavige onderzoek is; i) in kaart brengen en inzichtelijk maken van de aard en reikwijdte van de materiële verplichtingen die uit het Gehandicaptenverdrag voortvloeien, en ii) het in kaart brengen en inzichtelijk maken van de aard en reikwijdte van verplichtingen van Staten voortvloeiend uit de rechten van de mens aangaande de positie van gehandicapten.

De hierboven beschreven doelstelling wordt aan de hand van de volgende hoofdvraag uitgewerkt:

*Wat is de specifieke aard en reikwijdte van verplichtingen voortvloeiend uit de rechten van de mens –in het bijzonder de verplichtingen voortvloeiend uit het Gehandicaptenverdrag– met betrekking tot de positie van gehandicapten?*

<sup>2</sup> Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (aangenomen: 13 december 2006, inwerkingtreding: 3 mei 2008) GA Res. A/61/106, 2515 UNTS 3, (Gehandicaptenverdrag).

<sup>3</sup> Zie United Nations Treaty Collection Databases. Beschikbaar op [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en) geraadpleegd op: 5 december 2011. Het Gehandicaptenverdrag is het één na snelst in werking getreden verdrag. Zie UN Enable, *Factsheet on Persons with Disabilities*. Beschikbaar op <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=14&pid=150> geraadpleegd op: 5 december 2011.

<sup>4</sup> Zie H. BIELEFELDT, *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechts-konvention* (Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009); F. MÉGRET, 'The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights' 12 (2008) *International Journal of Human Rights*, pp. 261-277.

<sup>5</sup> Facultatief protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (aangenomen: 13 december 2006, inwerkingtreding: 3 mei 2008) GA Res. A/61/611. (Facultatief protocol).

<sup>6</sup> Zie United Nations Treaty Collection Databases [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en) geraadpleegd op: 5 december 2011. Het Gehandicaptenverdrag heeft het meeste aantal handtekeningen ontvangen op de eerste dag van de officiële tekenperiode. Zie ook UN Enable, *Factsheet on Persons with Disabilities*. Beschikbaar op <http://www.un.org/disabilities/default.asp?pid=18> geraadpleegd op: 4 november 2011.

<sup>7</sup> Gewoonterecht als bron van internationaal recht en het rechtskarakter van *jus cogens* zullen, omwille van de omvang en het doel van het onderzoek, niet verder worden uitgewerkt.

Het rapport is opgezet in drie delen.

In hoofdstuk 2 worden de materiële verplichtingen zoals deze voortvloeien uit het Gehandicaptenverdrag uiteen gezet. Op basis van een schematische uitwerking van passende maatregelen wordt de materiële werkingssfeer van het Gehandicaptenverdrag voor Staten uitgewerkt.

In hoofdstuk 3 wordt een typologie van verplichtingen uitgewerkt. Het concept mensenrechten wordt kort beschreven waarna een beschrijving van verschillende verplichtingen van de Staten volgt. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan positieve verplichtingen en de begrippen 'geleidelijke verwezenlijking' en 'kernverplichting' omdat voor de verbetering van de positie van gehandicapten de Staat vaak actief moet optreden.

In hoofdstuk 4 worden twee casestudies uitgewerkt met betrekking tot de terreinen vervoer en arbeid.

Artikel 20 Gehandicaptenverdrag bevat de verplichting tot het nemen van "[...] alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen [...]"<sup>8</sup>.

Artikel 27 Gehandicaptenverdrag bevat de verplichting tot het nemen van passende maatregelen om discriminatie op grond van handicap tegen te gaan. De verplichting omvat onder andere de het aannemen van wetgeving op het gebied van werkgelegenheid, werving aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrière mogelijkheden en een gezonde veilige werkomgeving.

Zowel in het geval van vervoer, als het geval van arbeid wordt waar relevant aandacht besteed aan de diversiteit van handicaps<sup>9</sup> en het begrip meervoudige discriminatie<sup>10</sup>. Zulks vanwege de specifieke nadruk die in het Verdrag wordt gelegd op deze aspecten.

Aan het slot zullen enkele aanbevelingen en slotopmerkingen worden gepresenteerd.

### 1.1.1 METHODIEK

Het onderhavige onderzoek is volgens de klassieke juridische methode uitgevoerd.

De afbakening van i) de verplichtingen voortvloeiend uit het Gehandicaptenverdrag, gekoppeld aan ii), de verplichtingen voortvloeiend uit algemene mensenrechtenverdragen, is gebaseerd op onder andere jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), op internationale richtlijnen uitgevaardigd door organen van de VN (of gerelateerde organen), *General Comments* (algemene richtlijnen) van verschillende verdragsorganen, de toepasselijke wet- en regelgeving op zowel internationaal, Europees als nationaal niveau en oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Daarnaast is gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten en rapporten van (niet- gouvernementele) internationale organisaties en Europese instituties en organisaties.

<sup>8</sup> Artikel 20 Gehandicaptenverdrag.

<sup>9</sup> Verplichtingen kunnen zich niet beperken tot één specifieke handicap. Een hotel dat zich aanbiedt als volledig 'handicap vriendelijk' en alleen een traplift blijkt te hebben voor rolstoelgebruikers is niet aangepast aan de behoefte van bijvoorbeeld doven en slechthorenden. In het geval er brand uitbreekt zullen zij de intercom niet kunnen horen. Het installeren van een lichtalarminstallatie zou tegemoet komen aan het gebrek van doven en slechthorenden.

<sup>10</sup> Zie A. HENDRIKS, 'The UN Disability Convention and (Multiple) Discrimination: Should EU Non-Discrimination Law be Modelled Accordingly?' in L. WADDINGTON AND G. QUINN (eds.), *European Yearbook of Disability Law Vol. 2* (Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2011), pp. 7-27. Meervoudige discriminatie is het samengaan van verschillende discriminatiegronden. Vrouwen en kinderen worden in het Gehandicaptenverdrag specifiek genoemd. Zie Artikelen 6-7 Gehandicaptenverdrag.

## 2 GEHANDICAPTENVERDRAG

Uit de praktijk blijkt dat gehandicapten<sup>11</sup> door de algemene mensenrechtenverdragen (vóór aanname van het Gehandicaptenverdrag) slechts in theorie<sup>12</sup> worden beschermd.<sup>13</sup> Het grootste probleem is dat de bepalingen uit algemene mensenrechtenverdragen in de praktijk niet zo worden ingevuld dat zij gehandicapten beschermen tegen de belemmeringen die zij in het dagelijks leven ondervinden.<sup>14</sup> Om die reden is in 2006 het Gehandicaptenverdrag aangenomen, waarin de verplichtingen van de staten worden neergelegd.

### 2.1 GRONDSLAG EN REIKWIJDTE

Zoals in de inleiding is aangegeven is het Verdrag gebaseerd op integratie, inclusie, volwaardig burgerschap en deelname aan de samenleving.<sup>15</sup> De doelstelling uit Artikel 1 wordt verder uitgewerkt in Artikel 3 in de grondbeginselen van het Verdrag: respect voor de inherente waardigheid van ieder mens, individuele autonomie, non-discriminatie, volledige en daadwerkelijke participatie en integratie in de samenleving, respect voor diversiteit, gelijke kansen, toegankelijkheid, gelijkheid van man en vrouw en respect voor de te ontwikkelen capaciteiten van kinderen met een handicap.<sup>16</sup> Aan de hand van deze grondbeginselen moet het Verdrag worden geïnterpreteerd.

Over de definitieomschrijving van de term handicap bestaat altijd veel discussie, evenals over de reikwijdte van het Verdrag.

Artikel 2 Gehandicaptenverdrag geeft geen uitputtende beschrijving van 'handicap' maar in de preambule en Artikel 1 wordt een sociaal model als uitgangspunt bevestigd. Het Verdrag beschrijft een sociaal model van handicap door aan te geven dat "het begrip handicap aan verandering onderhevig is en voortvloeit uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen beletten ten volle, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving"<sup>17</sup>.

Deze benadering vanuit een tweezijdig perspectief geeft de ontwikkeling weer van een medisch model<sup>18</sup> naar een sociaal model<sup>19</sup> in de benadering van mensen met een handicap. Het grote verschil tussen de twee is dat in het sociaal model centraal staat dat de beperkingen van mensen met

<sup>11</sup> In Nederland is het algemeen aanvaard dat men spreekt over gehandicapten of personen met een handicap. Zie A. HENDRIKS, *Gelijke Toegang tot de Arbeid voor Gehandicapten: Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse* (Deventer: Kluwer, 2000), p. 13.

<sup>12</sup> Voor de aanname van het Gehandicaptenverdrag was handicap geen expliciete discriminatiegrond maar werd door middel van de 'and other status' van het non-discriminatie beginsel uit Artikel 2 en 26 Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 23 maart 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 999 UNTS 171 (IVBPR) en Artikel 2 lid 2 Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 3 januari 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 993 UNTS 3 (IVESCR) bescherming geboden aan gehandicapten. Zie I.E. Koch, 'From Invisibility to Indivisibility' in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 67-77, op p. 73.

<sup>13</sup> M.A. STEIN AND J.E. LORD, 'Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 17-40, op p. 18.

<sup>14</sup> M.A. STEIN AND J.E. LORD, 'Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 17-40, op p. 19.

<sup>15</sup> Artikel 1 Gehandicaptenverdrag.

<sup>16</sup> Artikel 3 Gehandicaptenverdrag.

<sup>17</sup> Preambule, sub e Gehandicaptenverdrag. Zie ook Artikel 1-2 Gehandicaptenverdrag; M.A. STEIN AND J.E. LORD, 'Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 17-40, op p. 25.

<sup>18</sup> Beschouwd vanuit een medisch model van handicap is een handicap een lichamelijke, en, of, verstandelijke afwijking die te wijten is aan ziekte of gebrek. Zie A. HENDRIKS, *Gelijke Toegang tot de Arbeid voor Gehandicapten: Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse* (Deventer: Kluwer, 2000), p. 14.

<sup>19</sup> Beschouwd vanuit een sociaal model van handicap is handicap de belemmering die aan het licht treedt bij interactie tussen een individu en de maatschappij. Zie A. HENDRIKS, *Gelijke Toegang tot de Arbeid voor Gehandicapten: Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse* (Deventer: Kluwer, 2000), p. 14.

een handicap mede betekenis krijgen door interactie met de samenleving.<sup>20</sup> De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft recent in het *World Report on Disability* aangegeven dat een balans tussen het medisch- en sociaal model de reikwijdte van het begrip handicap het best weergeeft.<sup>21</sup> Daarbij baseert de WHO zich op de *International Classification of Functioning, Disability and Health*: handicap is een overkoepelende term voor beperkingen, stoornissen, activiteitsbeperkingen, en deelname beperkingen met betrekking tot de negatieve aspecten van interactie tussen een individu (met een gezondheidsprobleem) en contextuele factoren van deze individu (persoonlijke- en omgevingsfactoren).<sup>22</sup> Deze interpretatie vormt de basis van het begrip handicap zoals dit wordt gebruikt in de context van het Gehandicaptenverdrag.

## 2.2 VERPLICHTINGEN TUSSEN ONDERTEKENING EN RATIFICATIE

Nederland heeft op 30 maart 2007 het Gehandicaptenverdrag ondertekend. Daarmee is de verplichting aangegaan die in het algemeen geldt voor verdragen in Artikel 18 van het Weens Verdragenverdrag<sup>23</sup>: op grond van dit artikel is een staat verplicht om geen handelingen te verrichten die in strijd zijn met de doel en strekking van het Verdrag. Dat betekent dat nu al met het opstellen van nieuwe wetgeving en nieuw beleid afwegingen gemaakt moeten worden waarbij de verplichtingen uit het Verdrag worden meegewogen, namelijk de verplichting om geen verslechtering van de bestaande situatie teweeg te brengen, uiteraard binnen de hierna te schetsen kaders.

Ook in het Europese Unie (EU) recht wordt erkend dat in de EU in de periode tussen het in werking treden van nieuwe verplichtingen en de vaststelling, de staten gebonden zijn aan het Verdrag. Het Hof van Justitie van de EU heeft dat standpunt herhaaldelijk bevestigd<sup>24</sup>.

## 2.3 MATERIËLE VERPLICHTINGEN

De actieve deelname van ervaringsdeskundigen aan het voorbereidingsproces van het Verdrag heeft geleid tot een verdrag met een vooruitstrevend karakter.<sup>25</sup> Dit blijkt uit de gedetailleerde uitwerking van de verplichtingen van de Staat.

Eerdere verdragen zoals het Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)<sup>26</sup> en het Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR)<sup>27</sup> beschrijven wel het recht op gezondheid, de vrijheid om niet gefolterd te worden en het recht op toegang tot onderwijs en niet de verplichting van de Staat om passende maatregelen te treffen om rechten en vrijheden te verwezenlijken zoals het Gehandicaptenverdrag doet. Op grond van Artikel 7 IVBPR geldt bijvoorbeeld dat "[n]iemand mag worden onderworpen aan foltering, of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing [...]"<sup>28</sup>. In het Gehandicaptenverdrag is een extra clausule opgenomen waaruit blijkt dat Staten "[...] alle doeltreffende, bestuurlijke, juridische of andere maatregelen [moeten treffen om], op gelijke wijze als voor anderen, te voorkomen dat personen met een handicap worden onderworpen aan foltering, of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen"<sup>29</sup>.

<sup>20</sup> Zie R. TRAUSTADÓTTIR, 'Disability Studies, the Social Model and Legal Developments', in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 3-16, op pp. 8-13.

<sup>21</sup> WHO, *World Report on Disability*, (Malta: World Health Organization, 2011), p. 4.

<sup>22</sup> WHO, *World Report on Disability*, (Malta: World Health Organization, 2011), p. 4. (Vertaling auteurs)

<sup>23</sup> Weens Verdragenverdrag (aangenomen: 23 mei 1969, inwerkingtreding: 27 januari 1980) GA Res. 2166 (XXI)1, 1155 UNTS 331 (Weens Verdragenverdrag).

<sup>24</sup> HvJEU, *Inter-Environnement Wallonie*, zaak C-129/96, 18 december 1997 bevestigd in de voor gelijke behandeling relevante zaak HvJEU, *Mangold v. Rüdiger Helm*, zaak C-144/04, 22 november 2005. Zie ook R. BÖCKER EN M. KROES, 'Verdrag en Facultatief Protocol Inzake de Rechten van Mensen met (Functie)beperkingen: Mijlpaal in Ontwikkeling Mensenrechten', 32 (2007) *NJCM Bulletin* pp. 116-124.

<sup>25</sup> A. HENDRIKS, 'UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', 14 (2007) *European Journal of Health Law*, pp. 273-298, op p. 276.

<sup>26</sup> Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 3 januari 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 993 UNTS 3 (IVESCR).

<sup>27</sup> Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 23 maart 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 999 UNTS 171 (IVBPR).

<sup>28</sup> Artikel 7 IVBPR.

<sup>29</sup> Artikel 15, lid 2 Gehandicaptenverdrag.

De Artikelen 5-30 werken plichten uit van de verschillende materiële rechten. Het Gehandicaptenverdrag creëert geen nieuwe rechten maar bevat een gedetailleerde, en op de situatie van gehandicapten aangepaste, uitwerking van de verplichtingen voortvloeiend uit bestaande mensenrechten. Op deze veronderstelling is onderhavig onderzoek gebaseerd. Omdat het Gehandicaptenverdrag geen nieuwe rechten bevat ontstaan er voor de Staat op zich geen nieuwe, maar wel meer specifieke, verplichtingen. Implementatie van het Verdrag verplicht de Staat derhalve de rechten uit het Verdrag te *respecteren, beschermen, verwezenlijken* en *bevorderen* door middel van het treffen van passende maatregelen.

### 2.3.1 PASSENDE MAATREGELEN

Passende maatregelen kunnen i) voorzieningen en, ii) (specifieke) redelijke aanpassingen zijn. Voorzieningen bestaan uit i) collectieve voorzieningen, en ii) ondersteuning.

De verplichting een collectieve voorziening te treffen is generiek van aard en gericht op structurele verandering door het wegnemen van een belemmering in de samenleving (zie figuur 1). Uit het Verdrag vloeit voort dat de Staat een collectieve voorziening moet treffen om bijvoorbeeld gelijkheid in de gezondheidszorg te waarborgen door het nemen van de nodige wetgevende en beleidsmatige maatregelen.<sup>30</sup> Een collectieve voorziening omvat de verplichting om overheidsgebouwen toegankelijk te maken voor rolstoelgebruikers<sup>31</sup> en de verplichting om passend vervoer aan te bieden zoals door middel van het bovenregionaal vervoerssysteem Valys.<sup>32</sup> De mate waarin de Staat aan de verplichtingen moet voldoen wordt bepaald aan de hand van de *Fair Balance Test*. Dit houdt in dat de Staat een afweging moet maken tussen de zwaarwegende belangen van de samenleving enerzijds en de zwaarwegende individuele belangen anderzijds.<sup>33</sup> Een zeker mate van herverdeling kan daarbij aan de orde zijn.

De belemmeringen die mensen ondervinden kunnen niet allemaal door middel van een structurele voorziening worden weggenomen. Een ondersteuning is ook een collectieve voorziening, gericht op een structurele verandering maar impliceert voor de Staat een continue aanpak speciaal gericht op een handicap (zie figuur 1). Een dergelijke ondersteuning omvat de verplichting om passende zorg, bijstand of maatschappelijke ondersteuning aan te bieden.<sup>34</sup>

In sommige gevallen is een meer specifieke aanpak effectief om een belemmering tijdelijk of geheel op te lossen. Onder de verplichting passende maatregelen te treffen valt daarom ook de verplichting tot het nemen van redelijke aanpassingen<sup>35</sup> om materiële gelijkheid onder het Verdrag te garanderen (zie figuur 1).<sup>36</sup>

Een redelijke aanpassing moet passend zijn en geschikt om binnen de grenzen van redelijkheid, door eenmalige interventie, een belemmering op te heffen.<sup>37</sup> Het treffen van redelijke aanpassingen heeft horizontale kracht omdat niet alleen de Staat, maar ook derden zoals werkgevers, woningbouwverenigingen en onderwijsinstututen, verplicht zijn om dergelijke maatregelen te treffen. In tegenstelling tot het generieke karakter van voorzieningen waarbij vroegtijdig belemmeringen weg worden genomen, is het treffen van redelijke aanpassingen doorgaans een reactie op een concreet bestaande belemmering. In dit licht oordeelde de CGB bijvoorbeeld dat een werkgever niet verplicht

<sup>30</sup> Artikel 25 Gehandicaptenverdrag.

<sup>31</sup> Artikel 9, lid 1, sub a Gehandicaptenverdrag.

<sup>32</sup> Artikel 20 Gehandicaptenverdrag.

<sup>33</sup> De *Fair Balance Test* blijkt uit de gehele jurisprudentie van het EHRM en vloeit niet expliciet als zodanig voort uit het Gehandicaptenverdrag. In *Rees v. het Verenigd Koninkrijk* besloot het EHRM voor het eerst dat een afweging tussen beide belangen gemaakt moest worden. Zie EHRM, *Rees v. het Verenigd Koninkrijk*, zaak 9532/81, 17 oktober 1986, para 37. Zie voor een verdere uitleg van het theoretisch toetsingskader J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

<sup>34</sup> Artikel 19, sub b Gehandicaptenverdrag.

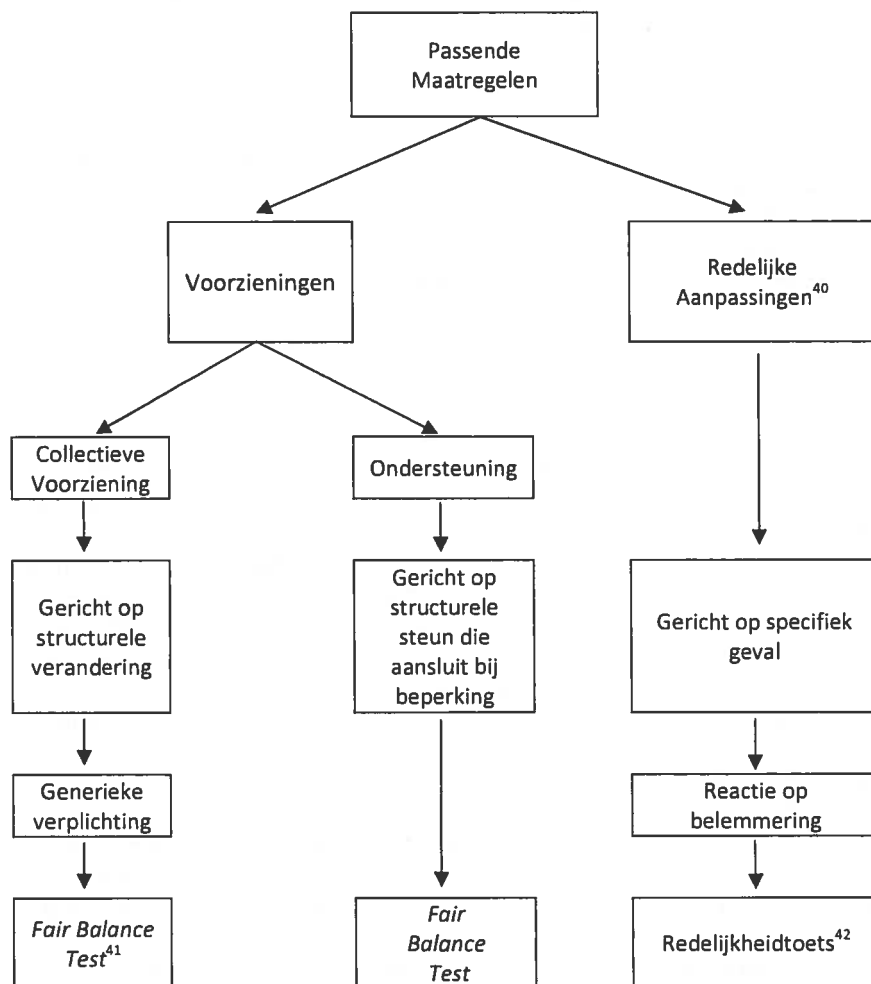
<sup>35</sup> Het begrip 'reasonable accommodation' is ontstaan in Amerikaanse jurisprudentie en wetgeving en verder uitgewerkt in EG Richtlijn 2000/78 (L303/16), 27 november 2000. Zie L. Waddington, 'When it is Reasonable for Europeans to be Confused: Understanding when a Disability Accommodation is Reasonable from a Comparative Perspective' 4 (2008) *Comparative Labor Law & Policy Journal*, pp. 317-340.

<sup>36</sup> J.E. LORD AND R. BROWN, 'The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in M.H. RIOUX, L.A. BASSNER AND M. JONES (eds.) *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011), pp. 273-307, op pp. 275-276.

<sup>37</sup> Artikel 2 Gehandicaptenverdrag.

is om onderzoek te doen naar, of aanpassingen te treffen zonder dat een werknemer zelf de noodzaak van een dergelijke aanpassing heeft aangegeven.<sup>38</sup> Het weigeren om redelijke aanpassingen te bieden geldt als ongelijke behandeling en daarmee is dit aspect onlosmakelijk onderdeel van het discriminatieverbod.<sup>39</sup>

Figuur 1: Passende Maatregelen



<sup>38</sup> De Staat en derden zijn pas verplicht tot onderzoek naar een redelijke aanpassing wanneer de gedupeerde een verzoek daartoe heeft gedaan. Zie bijvoorbeeld CGB Oordeel 2011-16, Dos. Nr. 2010-241, 27 januari 2011. In casu stelt de Commissie dat een werknemer eerst zelf duidelijk moet aangeven dat hij/zij een aanpassing nodig heeft en welke aanpassing.

<sup>39</sup> Artikel 5, lid 3 Gehandicaptenverdrag.

<sup>40</sup> De Staat of een instelling heeft pas een (onderzoeks-) verplichting een doelmatige aanpassing te treffen als de gedupeerde aan heeft gegeven hinder te ondervinden van een bestaande belemmering.

<sup>41</sup> De *Fair Balance Test* is ontwikkeld in de jurisprudentie van het EHRM. De toets bestaat uit een afweging van de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en primariteit. In het geval van structurele voorzieningen en ondersteuning ziet de *Fair Balance Test* op een evenwicht tussen de zwaarwegende algemene belangen van de samenleving en de zwaarwegende individuele belangen. Zie J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

<sup>42</sup> De *Redelijkheidstoets* bestaat uit een proportionaliteit- en subsidiariteitstoets. In het geval van een redelijke aanpassing op een basisschool voor een meisje dat gedurende de gehele dag één op één begeleiding nodig heeft, oordeelt het CGB bijvoorbeeld dat binnen de grenzen van redelijkheid geen passende maatregel voor het meisje kan worden getroffen. CGB Oordeel 2011-144, Dos. Nr. 2011-0359, 27 september 2011.

### 2.3.2 OVERZICHT VAN VERPLICHTINGEN

De verplichtingen uit het Gehandicaptenverdrag zijn verplichtingen die voortvloeien uit algemene mensenrechtenverdragen maar zijn in het Verdrag specifiek nader ingevuld. Op basis van het Gehandicaptenverdrag heeft de Staat derhalve de plicht om;

- I. relevante wetgeving tot stand te brengen en bestuurlijke en andere maatregelen te treffen om de rechten uit het Gehandicaptenverdrag te implementeren. (Artikel 4 lid 1, sub a Gehandicaptenverdrag);
- II. maatregelen te treffen om bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken die discriminatie van gehandicapten tot gevolg hebben aan te passen of af te schaffen en alle vormen van discriminatie door derden aan te pakken. (Artikel 4 lid 1, sub b Gehandicaptenverdrag);
- III. zich rekenschap te geven van de bescherming en bevordering van de positie van gehandicapten in al haar beleid en uitvoering. (Artikel 4 lid 1, sub c Gehandicaptenverdrag);
- IV. zich te onthouden van handelen in strijd met het Gehandicaptenverdrag en te waarborgen dat staatsorganen en –instellingen handelen in overeenstemming met het Verdrag. (Artikel 4 lid 1, sub d Gehandicaptenverdrag);
- V. passende maatregelen te treffen om discriminatie van gehandicapten door particulieren, organisaties en personen tegen te gaan. (Artikel 4 lid 1, sub e Gehandicaptenverdrag);
- VI. onderzoek te doen of te bevorderen naar universele goederen, diensten, uitrusting en faciliteiten, en de ontwikkeling van deze goederen en diensten te bevorderen. (Artikel 4 lid 1, sub f Gehandicaptenverdrag);
- VII. onderzoek te doen of te bevorderen naar beschikbaarheid en gebruik van nieuwe technologieën, zoals informatie- en communicatietechnologieën, mobiliteitshulpmiddelen en instrumenten, en de ontwikkeling van deze goederen en diensten te bevorderen. (Artikel 4 lid 1, sub g Gehandicaptenverdrag);
- VIII. professionals en personeel welke met gehandicapten werken te trainen en te bevorderen. (Artikel 4 lid 1, sub h Gehandicaptenverdrag);
- IX. direct en onmiddellijk gehoor te geven aan de uitvoering van de basisverplichtingen die uit het Verdrag voort vloeien. Kernverplichtingen waarborgen de realisatie van een minimumstandaard van elk recht en vertegenwoordigen de *raison d'être* van het Gehandicaptenverdrag;
- X. de rechten uit het Gehandicaptenverdrag geleidelijk binnen afzienbare tijd en in duidelijk meetbare stappen te verwezenlijken. (Artikel 4 lid 2 Gehandicaptenverdrag);
- XI. voorzieningen te treffen gericht op structurele verandering of structurele ondersteuning. (Artikelen 5-30 Gehandicaptenverdrag);
- XII. (specifieke) redelijke aanpassingen te treffen op verzoek van de gedupeerde binnen de grenzen van redelijkheid. (Artikelen 5-30 Gehandicaptenverdrag);

### 3 ALGEMENE MENSENRECHTEN

Als reactie op de gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog is het mensenrechtensysteem zoals wij dat vandaag de dag kennen ontstaan. Tussen 1945 en 1948 zijn de kern documenten van het huidige systeem aangenomen: het Handvest van de Verenigde Naties (het VN Handvest) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (de Universele Verklaring).<sup>43</sup>

In de jaren daarna heeft de VN verschillende mensenrechtenverdragen aangenomen om de aspiraties uit het Handvest en de rechten uit de Universele Verklaring te specificeren. De rechten zoals deze zijn opgenomen in de Universele Verklaring zijn nader gespecificeerd in het IVESCR en het IVBPR.<sup>44</sup> Het IVESCR en het IVBPR vormen samen met de Universele Verklaring de *International Bill of Rights*. Hierin wordt de gedachte van gelijkheid van en tussen burgers, inherente waardigheid —en de noodzaak tot bescherming hiervan— en gelijkheid van mensen onderling gewaarborgd. In beide verdragen zijn voor de Staat verplichtingen opgenomen. Waar de Universele Verklaring alleen een recht beschrijft: “[e]n ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin [...]”<sup>45</sup>, beschrijft het IVESCR dit recht als een verplichting van de Staat: “[d]e door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht omvatten onder meer [...]”<sup>46</sup>. Uit het vooruitstrevende karakter van het Gehandicaptenverdrag spreekt deze verandering.

Verscheidene verdragen zijn later door de VN aangenomen om meer specifiek bescherming te bieden tegen bepaalde vormen en manifestaties van mensenrechtenschendingen; denk hier bijvoorbeeld aan het Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie<sup>47</sup> en het Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing<sup>48</sup>. Of om meer specifiek bescherming te bieden aan individuen die een kwetsbare positie in de samenleving in nemene zoals het Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen<sup>49</sup>, het Verdrag Inzake de Rechten van het Kind<sup>50</sup> en het Gehandicaptenverdrag.

#### 3.1 DE AARD VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN

Mensenrechten zijn de handen en voeten van de bescherming en waarborg van de menselijke waardigheid. Het is dus van belang dat iedereen in staat is zijn of haar mensenrechten daadwerkelijk te verwezenlijken. Uit de *International Bill of Rights*, en ook uit het Gehandicaptenverdrag, blijkt dat de Staat verschillende soorten verplichtingen heeft ten opzichte van individuen om het genot van mensenrechten te waarborgen.

<sup>43</sup> Handvest van de Verenigde Naties (open voor tekenen: 26 juni 1945, inwerkingtreding: 24 oktober 1945), (VN Handvest); Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (aangenomen: 10 december 1948) GA Res. 217 A (III), (UVRM, de Universele Verklaring).

<sup>44</sup> Omwille van de omvang van het onderzoek wordt de discussie over het al dan niet gewoonterechtelijke, en dus juridisch afdwingbare, karakter van de Universele Verklaring in het geheel buiten beschouwing gelaten. Zie voor een inleiding op deze discussie: S. SMIS *et al.*, *Handboek Mensenrechten: De Internationale Bescherming van de Rechten van de Mens* (Antwerp - Cambridge: Intersentia, 2011), p. 104; L. HENKIN, *The Age of Rights* (New York - Oxford: Columbia University Press, 1990), p. 19; O. DE SCHUTTER, ‘The Status of Human Rights in International Law’, in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 39-58; T. BUERGENTHAL, D. SHELTON AND D. STEWARD, *International Human Rights*, 3<sup>rd</sup> ed., (St. Paul: West Group, 2002), p. 39.

<sup>45</sup> Art. 25 UVRM.

<sup>46</sup> Art. 12, lid 2 IVESCR.

<sup>47</sup> Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (aangenomen: 7 maart 1966, inwerkingtreding: 4 januari 1969) GA Res. 2106 A (xx), 660 UNTS 195, (IVUR).

<sup>48</sup> Verdrag tegen Foltering en Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing (aangenomen: 10 december 1984, inwerkingtreding: 26 juni 1987) GA Res. A/39/46, 1465 UNTS 85, (Verdrag tegen Foltering).

<sup>49</sup> Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (aangenomen: 18 december 1979, inwerkingtreding: 3 september 1981) GA Res. A/34/180, 1249 UNTS 19; (Vrouwenverdrag).

<sup>50</sup> Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (aangenomen: 20 november 1989, inwerkingtreding: 2 september 1990) GA Res. A/44/25, 1577 UNTS 3, (Kinderrechtenverdrag).



### 3.1.1 POSITIEVE EN NEGATIEVE VERPLICHTINGEN

Bij het indelen van mensenrechten wordt wel onderscheid gemaakt tussen Burger- en Politieke rechten (BP rechten) en Economische, Sociale en Culturele rechten (ESC rechten).<sup>51</sup> Dit onderscheid is evenwel betrekkelijk. Mensenrechten zijn ondeelbaar omdat zij één geheel vormen. Er is geen hiërarchie van mensenrechten en de Staat mag niet kiezen welke rechten zij wel of niet beschermt.<sup>52</sup> De verwezenlijking van alle mensenrechten impliceert positieve en negatieve verplichtingen. Dit is onderstreept tijdens de Tweede Wereldconferentie inzake Mensenrechten van 1993, in De Verklaring van Wenen en Programma van Actie: “[a]ll human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated”.<sup>53</sup>

Mensenrechten zijn universeel en onvervreemdbaar omdat iedereen ze heeft en niemand ze kan ‘verliezen’. Dat komt omdat ze inherent aan de mens zijn.<sup>54</sup>

Mensenrechten zijn onderling afhankelijk. Het recht op gezondheidszorg vereist bijvoorbeeld toegang tot schoon drinkwater en een dak boven het hoofd. Het actieve en passief kiesrecht is een lege huls als mensen niet in staat zijn om naar het stemlokaal te komen doordat zij bijvoorbeeld slecht ter been zijn.<sup>55</sup>

Om een menswaardig bestaan te leven is zowel de verwezenlijking van BP rechten als ESC rechten essentieel, daarmee zijn mensenrechten ook onderling verbonden.<sup>56</sup>

Een strikte scheiding tussen de twee typen rechten en de daarbij behorende positieve<sup>57</sup> en negatieve verplichtingen<sup>58</sup> gaat niet op. Zo kan voor de bescherming van de lichamelijke integriteit of het recht op privé leven niet volstaan worden met een onthouden van bemoeienis door de Staat. Huiselijk geweld is bijvoorbeeld niet alleen maar een privé aangelegenheid. De Staat moet actief maatregelen treffen —actief handelen— om personen, vooral vrouwen, te beschermen tegen een inbreuk op hun persoonlijke integriteit.<sup>59</sup> In een rapport van de toenmalig VN Bijzonder Rapporteur van het Recht op Voedsel, Jean Ziegler, worden het bouwen van de muur en de bezetting van Palestijnse gebieden de Israëliëse overheid, als directe schending van het recht op voedsel en water aangemerkt.<sup>60</sup> In dit geval heeft de Staat dus een negatieve verplichting voor de verwezenlijking van een ESC recht.<sup>61</sup>

### 3.1.2 RESPECTEREN, BESCHERMEN, VERWEZENLIJKEN EN BEVORDEREN

Om mensenrechten te verwezenlijken moeten maatregelen worden getroffen waarbij de Staat zich enerzijds onthoudt van inmenging en anderzijds actief handelt. De VN, en vooral het VN Comité

<sup>51</sup> De rechten uit de Universele Verklaring zijn op deze manier opgesplitst en verder uitgewerkt in het IVBPR, een catalogus van BP rechten, en het IVESCR, een catalogus van ESC rechten. Zie voor een verdere bespreking van de aard van mensenrechten: S. SMIS *et al.*, *Handboek Mensenrechten: De Internationale Bescherming van de Rechten van de Mens* (Antwerp - Cambridge: Intersentia, 2011), pp.18-24; M. SCHEININ, ‘Characteristics of Human Rights Norms’ in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 19-37, op pp. 22-23.

<sup>52</sup> S. SMIS *et al.*, *Handboek Mensenrechten: De Internationale Bescherming van de Rechten van de Mens* (Antwerp - Cambridge: Intersentia, 2011), p. 17.

<sup>53</sup> De Verklaring van Wenen en Programma van Actie (aangenomen: 12 juli 1993) UN Doc. A/CONF.157/23, para 5: ‘alle mensenrechten zijn universeel, onvervreemdbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden’. (vertaling en nadruk auteur).

<sup>54</sup> Over de natuur van mensenrechten bestaat discussie in de literatuur. Omwille van de omvang van het onderzoek wordt hier niet verder op ingegaan. Voor een verdere lezing zie bijvoorbeeld: J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory & Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., (Ithaca-London: Cornell University Press, 2003), pp. 23-27.

<sup>55</sup> A. SACHS, *The Strange Alchemy of Life and Law* (Ithaca-London: Oxford University Press, 2009), pp. 172-173.

<sup>56</sup> Zie J.W. NICKEL, ‘Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations between Human Rights’, 30 (2008) *Human Rights Quarterly*, pp. 984-1001, op p. 985; S. SMIS *et al.*, *Handboek Mensenrechten: De Internationale Bescherming van de Rechten van de Mens* (Antwerp-Cambridge: Intersentia, 2011), pp. 11-18.

<sup>57</sup> Een positieve verplichting gaat uit van een actief handelen van de Staat. Individuele verwezenlijking van het recht op gezondheidszorg is bijvoorbeeld afhankelijk van de inspanning van de Staat om ziekenhuizen te bouwen en betaalbare zorg te bieden aan iedereen.

<sup>58</sup> Een negatieve verplichting gaat uit van een terughoudende opstelling van de Staat. Individuele verwezenlijking van het recht op de vrijheid van meningsuiting veronderstelt dat de Staat zich onthoudt van enige inmenging.

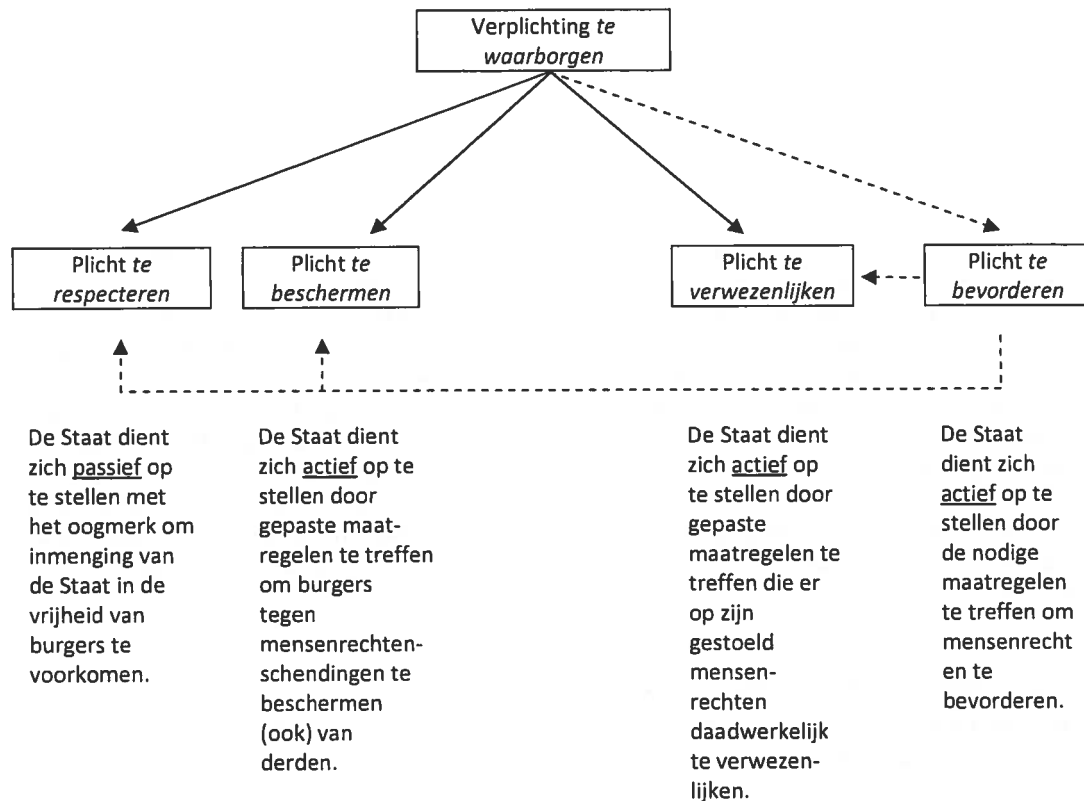
<sup>59</sup> EHRM, *Opuz v. Turkije*, zaak 33401/02, 9 juni 2009, para 176.

<sup>60</sup> ‘Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Food’ Report by the Special Rapporteur on the Right to Food, submitted in accordance with Commission on Human Rights Res 2001/25. E/CN.4/2002/58, 10 January 2002, para 100.

<sup>61</sup> Zie ook J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory & Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., (Ithaca-London: Cornell University Press, 2003), pp. 30-31.

Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-Comité) legt de verschillende verplichtingen uit aan de hand van een zogenaamde 'tripartiete typologie van verplichtingen': i) verplichting *te respecteren*, ii) verplichting *te beschermen*, en iii) verplichting *te verwezenlijken*.<sup>62</sup> Soms wordt de verplichting *te bevorderen* als vierde verplichting genoemd. Anderen zien de verplichting *te bevorderen* als een onderdeel van de andere verplichtingen (zie figuur 2).<sup>63</sup>

Figuur 2: Respecteren, Beschermen, Verwezenlijken en Bevorderen



De verplichting *te respecteren* ziet op de plicht zich te onthouden van inmenging van de Staat in het leven van burgers. De Staat mag burgers bijvoorbeeld niet beperken in de vrijheid van meningsuiting; doet zij dit wel dan schendt de Staat in beginsel<sup>64</sup> het recht op vrijheid van meningsuiting. Ook schendt de Staat de verplichting het recht op huisvesting te respecteren als zij onrechtmatig en willekeurig mensen uit hun huizen zet.<sup>65</sup> Dat betekent niet dat er geen andere aspecten aan deze verplichting zitten. Koch stelt dat een 'niet-doen' van de Staat ook betekent dat de Staat zorg draagt

<sup>62</sup> Respectievelijk 'the obligation to *respect, protect and fulfil*'. Zie M. SCHEININ, 'Characteristics of Human Rights Norms' in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 19-37, op pp. 27-29; Zie ook A. EIDE, 'Report on the Right to Adequate Food as a Human Right, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 July 1987, paras 66-70 and 112-116; I.E. KOCH, 'Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?' 5 (2005) *Human Rights Law Review*, pp. 81-103.

<sup>63</sup> Het doel van het Gehandicaptenverdrag is ondermeer het bevorderen van mensenrechten. Zie Artikel 1 Gehandicaptenverdrag.

<sup>64</sup> Het recht op vrijheid van meningsuiting is geen absoluut recht en mag onder wettelijk bepaalde, objectieve uitsluitinggronden tijdelijk worden ingeperkt of afgenomen. Zie bijvoorbeeld Artikel 19, lid 3 IVBPR en Artikel 10, lid 2 Europees Verdrag tot de Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (aangenomen: 4 november 1950, inwerkingtreding: 3 september 1953), (EVRM).

<sup>65</sup> 'Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights', 20 (1998) *Human Rights Quarterly*, pp. 691-705, paras 6-7. Zie ook M. SCHEININ, 'Characteristics of Human Rights Norms' in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 19-37, op p. 28; I.E. KOCH, 'Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?' 5 (2005) *Human Rights Law Review*, pp. 81-103, op p. 85.

voor voorlichting en training aan betrokken ambtenaren om te waarborgen dat zij mensenrechten ook daadwerkelijk respecteren in de uitoefening van hun functie.<sup>66</sup>

De verplichting *te beschermen* ziet vooral op bescherming die de Staat moet bieden tegen inbreuken door derden. Zo is de Staat niet alleen verplicht om zich te onthouden van het onrechtmatige en willekeurige huisuitzetting. De Staat moet er ook op toezien dat derden dit niet doen.<sup>67</sup> Daarmee overschrijdt de verplichting *te beschermen* de scheiding tussen de publieke-/ private sfeer.<sup>68</sup> In de zaak *Opuz v. Turkije* heeft het EHRM uiteengezet hoe de Staat verschillende verplichtingen heeft om vrouwen effectieve bescherming te bieden tegen derden, *i.c.* huiselijk geweldplegers.<sup>69</sup> Hierbij gaat het dus niet alleen om eenzijdig overheidshandelen, maar de verplichting *te beschermen* omvat mede de horizontale werking van mensenrechten.<sup>70</sup> Dit is van wezenlijk belang voor de positie van gehandicapten. Zij zijn kwetsbaar voor, en tot op zekere hoogte afhankelijk van, de behandeling door derden.<sup>71</sup>

De verplichting *te verwezenlijken* is te onderscheiden van de verplichting *te respecteren* en *te beschermen* omdat de Staat verplicht wordt om de noodzakelijke wetgevende, administratieve, budgettaire, juridische en andere maatregelen te treffen. Een schending van deze verplichting is bijvoorbeeld het niet garanderen van toegang tot primaire zorg aan diegenen die zorg nodig hebben. Of het niet scheppen van mogelijkheden voor kinderen met leerproblemen om (speciaal) onderwijs te volgen. Mensen kunnen op basis van deze verplichting een beroep doen op de Staat om maatregelen te treffen tot het realiseren van rechten welke zij zonder hulp van de Staat niet zouden kunnen genieten. De verwezenlijking van sommige rechten is afhankelijk van een geïnstitutionaliseerde infrastructuur.<sup>72</sup> Toegang tot gezondheidszorg en speciaal onderwijs veronderstellen maatregelen die de individuele plichten van burgers overschrijden. De Staat is in dit geval verantwoordelijk voor het resultaat dat wordt bereikt.

Op grond van de verplichting *te bevorderen* wordt van de Staat verwacht dat zij passende maatregelen treft om gehoor te geven aan de doelstelling van het Gehandicaptenverdrag mensen met een handicap volwaardig en gelijkwaardig op te nemen in de samenleving. Deze plicht dient zij te realiseren door middel van bijvoorbeeld voorlichting op scholen of nationale campagnes.

### 3.2 DE VERPLICHTING TE VERWEZENLIJKEN

Gehandicapten worden vaak niet primair als rechthebbenden beschouwd. Gehandicapten werden benaderd vanuit een hulp- en zorgbehoefte. Zij werden niet gezien als autonome individuen die in staat zijn om richting te geven aan hun eigen leven en als dragers van rechten en plichten.<sup>73</sup> Het Gehandicaptenverdrag is een keerpunt in de ontwikkeling naar een mensenrechtelijke benadering en gaat uit van autonomie en eigen handelen al dan niet met ondersteuning.<sup>74</sup>

Omdat de samenleving traditioneel niet is ingericht op gelijke participatie van gehandicapten en omdat veel vooroordelen bestaan over mensen met een beperking ondervinden zij

<sup>66</sup> I.E. KOCH, 'From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in O.M. ARNARDÓTTIR AND G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp. 67-77, op p. 70.

<sup>67</sup> Zie I.E. KOCH, 'Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?' 5 (2005) *Human Rights Law Review*, pp. 81-103, op p. 85; 'Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights', 20 (1998) *Human Rights Quarterly*, pp. 691-705, paras 6-7; M. SCHEININ, 'Characteristics of Human Rights Norms', in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 19-37, op p. 28.

<sup>68</sup> F. MÉGRET, 'The Disability Convention: Towards a Holistic Concept of Rights' 12 (2008) *The International Journal of Human Rights*, pp. 261-277, op p. 266.

<sup>69</sup> EHRM, *Opuz v. Turkije*, zaak 33401/02, 9 juni 2009.

<sup>70</sup> De horizontale werking van mensenrechten ziet op de inroepbaarheid en afdwingbaarheid van mensenrechten tussen burgers onderling. Daar tegen over staat de verticale werking van mensenrechten waarbij het gaat om een verhouding tussen de Staat en burgers.

<sup>71</sup> F. MÉGRET, 'The Disability Convention: Towards a Holistic Concept of Rights' 12 (2008) *The International Journal of Human Rights*, pp. 261-277, op p. 267.

<sup>72</sup> Zie I.E. KOCH, 'Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?' 5 (2005) *Human Rights Law Review*, pp. 81-103, op p. 85; M. SCHEININ, 'Characteristics of Human Rights Norms' in C. KRAUSE AND M. SCHEININ (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009), pp. 19-37, op p. 28.

<sup>73</sup> L.A. BASSER, 'Human Dignity', in M. H. RIOUX, L.A. BASSER AND M. JONES (eds.), *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011), pp. 18-36, op p. 18.

<sup>74</sup> Artikel 12 lid 3 Gehandicaptenverdrag.

belemmeringen.<sup>75</sup> Hierdoor kunnen zij niet volwaardig deel nemen aan het sociaal- maatschappelijk en politieke leven.

Niet alle kinderen kunnen zonder aanpassingen naar het regulier onderwijs. Kinderen met autisme, een verstandelijke beperking of een leerprobleem hebben een aanpassing nodig waardoor zij in staat zijn regulier onderwijs te volgen of kunnen soms meer baat hebben bij speciaal onderwijs. Vanuit het oogpunt van inclusie is de het volgen van regulier onderwijs voor gehandicapten het uitgangspunt.

Voor rolstoelgebruikers is het bijvoorbeeld belangrijk dat gebouwen en toiletten fysiek toegankelijk zijn, zodat zij gelijkelijk met anderen deel kunnen nemen aan het sociaal-maatschappelijk leven. Voor zwaar lichamelijk beperkten kan het lastig zijn om zelfstandig te wonen en doven en slechthorenden kunnen gevaar lopen door het gebrek aan lichtalarminstallaties.<sup>76</sup> Een maatschappij die is ingericht op de 'gewone' niet beperkte mens werpt een groot aantal belemmeringen op voor mensen met een beperking. Het is voor gehandicapten van wezenlijk belang om als rechthebbende(n) een beroep te doen op de verplichting van de Staat om mensenrechten te verwezenlijken. Dit vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel, dat immers naast het gelijk behandelen van gelijke gevallen verplicht tot het rekening houden met en recht doen aan verschillen. De verplichting om recht te doen aan verschil, betekent dat algemene regelingen die voor (bepaalde) gehandicapten specifieke nadelige effecten hebben 'verdacht' zijn en dat bezien moet worden of bij de toepassing disproportioneel nadeel optreedt.<sup>77</sup>

De actieve rol die de Staat moet vervullen onder de verplichting *te verwezenlijken* is onder meer door het ESC-Comité verder uitgewerkt.<sup>78</sup> De Staat moet wetgevende, administratieve, budgettaire, juridische en andere noodzakelijk maatregelen treffen die het doel hebben mensenrechten volledig te realiseren. Daarbij komt dat nieuwe wet- en regelgeving en beleid de centrale doelstelling van mensenrechten realisatie moet uitdragen.<sup>79</sup>

Het treffen van adequate maatregelen die er op toezien dat mensenrechten worden gerealiseerd geeft nog niet veel inzicht in wat precies wordt verwacht van de Staat onder de verplichting *te verwezenlijken*. Uit *General Comment 15* van het ESC-Comité, blijkt dat de verplichting *te verwezenlijken* verder kan worden gespecificeerd in de verplichting i) *te faciliteren*, ii) *te bevorderen*, en iii) *te voorzien in* (zie figuur 3).<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Preambule, lid k Gehandicaptenverdrag.

<sup>76</sup> Vooral op het gebied van fysieke toegang tot gebouwen, mobiliteit en toegang tot de arbeidsmarkt krijgt de CGB klachten. Belemmeringen die gehandicapten ondervinden komen naar voren in o.a. CGB Oordeel 2011-144, Dos. Nr. 2011-0359; 27 september 2011; CGB oordeel 2011-125, Dos. Nr. 2011-0104, 5 augustus 2011; CGB oordeel 2006-60, Dos. Nr. 2005-0386, 12 juli 2005; CGB oordeel 2006-59, Dos. Nr. 2005-0555, 27 oktober 2005.

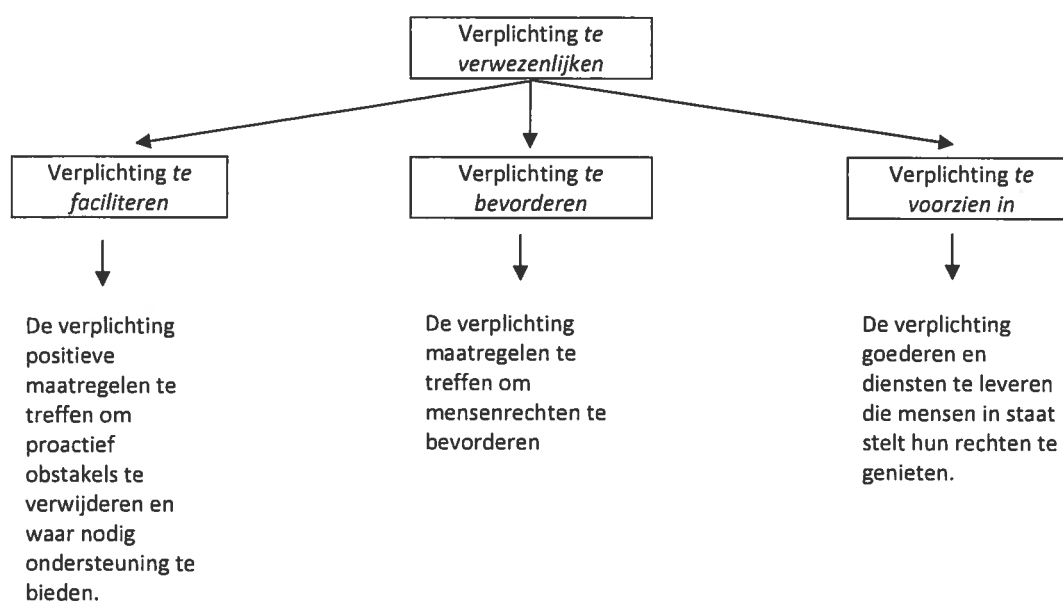
<sup>77</sup> Zie o.a. EHRM, *Alajos Kiss v. Hongarije*, zaak 38832/06, 20 mei 2010.

<sup>78</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 15 (2002): The Right to Water*, UN Doc. E/C.12/2002.11, 20 januari 2003. Zie ook O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 461-512.

<sup>79</sup> O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 461.

<sup>80</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 15 (2002): The Right to Water*, UN Doc. E/C.12/2002.11, 20 januari 2003, paras 25-29.

Figuur 3: Verplichting te verwezenlijken



Volgens De Schutter heeft de verplichting *te verwezenlijken* twee specifieke kenmerken. Om te beginnen is het een dynamische verplichting. Het verwacht van de Staat een verdergaand handelen dan de verplichting *te respecteren*. Het doel van de verplichting *te verwezenlijken* is mensenrechten volledig te realiseren. De verplichting heeft een open einde en ziet op geleidelijke implementatie. Daarbij heeft de verplichting vooral procedurele implicaties. Er wordt van de Staat verwacht dat zij procedurele waarborgen schept en maatregelen neemt die de uitvoering van het beleid monitoren.<sup>81</sup> Het opstellen van een nationaal actieplan<sup>82</sup> en het aannemen van kaderwetgeving<sup>83</sup> zijn voorbeelden van procedurele maatregelen die er aan bijdragen mensenrechten te realiseren.

In dit verband is de Staat gehouden middels wetgeving en andere maatregelen te bevorderen dat ook derden zich onthouden van discriminatie, zoals is gedaan in de Wgbh/cz. Uitbreiding van die regeling tot de nu nog niet opgenomen maatschappelijke terreinen van het aanbieden van goederen en diensten past daarom bij de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Hiermee wordt als het ware door de overheid de noodzakelijke voorziening getroffen om ook derden te verplichten zich te onthouden van discriminatie en waar nodig dat te doen door redelijke aanpassingen te treffen.

### 3.2.1 GELEIDELIJKE VERWEZENLIJING

Mensen met een handicap ondervinden naar gelang de aard en omvang van hun beperking verschillende belemmeringen en hebben daarmee verschillende behoeftes.<sup>84</sup> Er is geen gouden formule om iedereen op dezelfde wijze zijn of haar mensenrechten te doen genieten. Daarbij kent ieder land zijn eigen problemen.

De Staat kan alleen met haar beschikbare middelen gehoor geven aan de verplichting om mensenrechten te waarborgen. Daarbij heeft de Staat te maken met beperkte financiële middelen. Verplichtingen voortvloeiend uit mensenrechten, en vooral de verplichting *te verwezenlijken* verwachten niet van de Staat dat alle mensenrechten, tegelijkertijd volledig en direct worden

<sup>81</sup> O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 465.

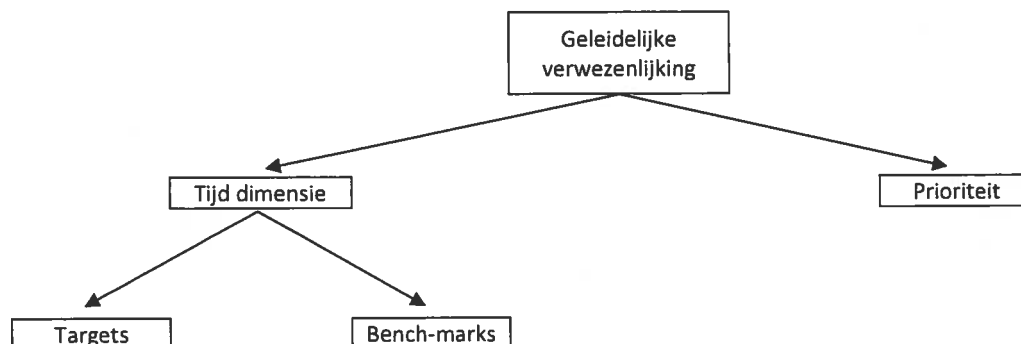
<sup>82</sup> Een nationaal actieplan is bedoeld om het gat te dichten tussen vage internationale normen en de praktische implementatie van deze normen. Zie O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 474.

<sup>83</sup> Kaderwetgeving is een onderdeel van een nationaal actieplan en ziet toe op de vertaling van juridische verplichtingen naar relevant beleid. Hierbij worden verschillende taken aan verschillende lagen van de Staat uitbesteed. Kaderwetgeving draagt bij aan aansprakelijkheid. Zie O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 466.

<sup>84</sup> Zie WHO, *World Report on Disability*, (Malta: World Health Organization, 2011), pp. 7-8.

verwezenlijkt.<sup>85</sup> Daar tegenover staat dat de Staat alle mensenrechten, tegelijkertijd naar de hoogste haalbare maatstaf geleidelijk moet verwezenlijken binnen een redelijke tijd met maximaal gebruik van de beschikbare middelen (zie figuur 4).<sup>86</sup>

Figuur 4: Geleidelijke verwezenlijking



De Staat moet die geleidelijke verwezenlijking vorm geven door doelstellingen (*targets*) op te stellen en daaraan redelijke maatstaven en criteria te verbinden (*benchmarks*). Het is cruciaal dat de Staat aangeeft wat zij met het gebruik van haar beschikbare middelen kan verwezenlijken. Het ESCR besloot in *Autism v. France*<sup>87</sup> dat de Franse Staat het Europees Sociaal Handvest (herziene versie) (ESH)<sup>88</sup> had geschonden omdat al meer dan 20 jaar het tekort aan goede scholing voor autisten op de politieke agenda stond zonder dat er vooruitgang geboekt was. Verschillende strategieën en de omvang van het tekort aan goede scholing voor kinderen met autisme waren langdurig besproken maar een passende oplossing voor dit chronische probleem was niet dichterbij gekomen. Dit was volgens het ESCR onaanvaardbaar. Als de verwezenlijking van een recht complex is, is de Staat verplicht binnen afzienbare tijd het recht geleidelijk te verwezenlijken.<sup>89</sup> In *Autism v. France* verwijst het ESCR naar *International Commission of Jurists v. Portugal*<sup>90</sup> waarin werd bepaald dat de Staat niet alleen juridische, maar ook praktische stappen moet ondernemen om de rechten uit het ESH te implementeren.<sup>91</sup> De bewijslast ligt bij de Staat en zij moet zelf aantonen dat ze alle noodzakelijke en doeltreffende maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs van haar verwacht kunnen worden.<sup>92</sup>

### 3.2.2 KERNVERPLICHTING

Omdat in veel gevallen de verwezenlijking van rechten geld kost en er sprake is van beschikbare (schaarse) middelen en goederen, zijn Staten gehouden rechten geleidelijk te verwezenlijken. Een onderdeel daarvan is niet alleen een duidelijk afgebakende tijdsbepaling, gekoppeld aan een opgestelde maatstaf (*targets* en *benchmarks*) maar ook het stellen van prioriteiten (zie figuur 4).

<sup>85</sup> De *General Comments* van het ESC-Comité zijn hier met name bepalend in. Bij de nakoming van verplichtingen wordt zeker rekening gehouden met beperkte beschikbare middelen. Het Comité geeft duidelijk aan dat geleidelijke verwezenlijking niet betekent dat Staten zich kunnen onttrekken aan het nakomen van verdragsbepalingen. Daarbij is het van belang dat Staten in een minimumstandaard voorzien, zonder deze standaard zou de *raison d'être* van het Verdrag niet worden gewaarborgd. Zie ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990.

<sup>86</sup> Het concept geleidelijke verwezenlijking is vooral uitgewerkt in de *General Comments* van het ESC-Comité. Zie onder andere ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para 9; ESC-Comité, *General Comment No. 1 (1989): Reporting of States*, UN Doc. E/1989/22, 24 februari 1989, para 7; ESC-Comité, *General Comment No. 18 (2005): Work*, UN Doc. E/C.12/GC/18, 24 november 2005, para 19; ESC-Comité, *General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 mei 2000, paras 30-31. Zie ook Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child* UN Doc. CRC/GC/2003/5, 3 oktober 2003, para 7.

<sup>87</sup> ECSR, *International Association Autism Europe v. France*, Complaint No. 13/2002, 4 november 2003.

<sup>88</sup> Europees Sociaal Handvest (herziene versie), (aangenomen: 3 mei 1996), (ESH).

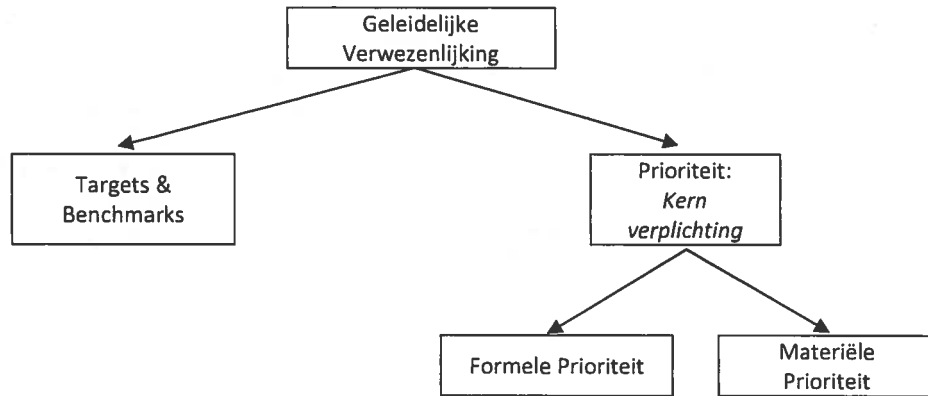
<sup>89</sup> ECSR, *International Association Autism Europe v. France*, Complaint No. 13/2002, 4 november 2003, paras 53-54.

<sup>90</sup> ECSR, *International Commission of Jurists v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, 9 september 1999.

<sup>91</sup> ECSR, *International Commission of Jurists v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, 9 september 1999, para 32.

<sup>92</sup> Dit wordt benadrukt in ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para 10.

Sommige verplichtingen moeten evenwel direct geïmplementeerd en verwezenlijkt worden. Door middel van directe verwezenlijking waarborgt de Staat een minimumstandaard die onderliggend is aan de *raison d'être* van het Verdrag.<sup>93</sup> Dat betekent dat Staten van alle rechten uit een verdrag ten minste minimaal moeten verwezenlijken (zie figuur 5).<sup>94</sup>

Figuur 5: Kernverplichting<sup>95</sup>

De Schutter onderscheidt i) formele, en ii) materiële prioriteit. De Staat moet alle belangen van *alle* segmenten uit de samenleving betrekken in de afweging wanneer zij bepaalt van welke rechten de implementatie direct uitgevoerd moet worden. Het is belangrijk dat alle betrokken partijen, zoals belangenorganisaties, verenigingen, en andere spelers uit het maatschappelijk middenveld, actief en effectief deelnemen aan de prioriteitstelling (formele prioriteit). Deze verplichting is in het Verdrag geëxpliciteerd in Artikel 4 lid 3 Gehandicaptenverdrag. Omdat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende mensenrechten is het des te belangrijker dat een duidelijke afweging wordt gemaakt tussen de verschillende belangen en verschillende rechten (materiële prioriteit).<sup>96</sup>

Verschiedende verdragsorganen en andere internationale toezichthoudende instellingen hebben criteria ontwikkeld voor het stellen van prioriteiten. Het ESC-Comité creëert in zijn *General Comments* een grenslijn waaruit de kern van de verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende bepalingen van het Verdrag blijkt.

Het ESC-Comité geeft in *General Comment 14* aan wat de kernverplichtingen onder het IVESCR zijn voor de verwezenlijking van het recht op gezondheid.<sup>97</sup> Staten moeten onder het Verdrag altijd gelijke toegang tot gezondheidszorg verschaffen. Daarbij moet de Staat speciaal aandacht geven aan gemarginaliseerde groepen zoals gehandicapten en er op toezien dat zij niet worden achtergesteld in de toegang tot gezondheidszorg. Voorts dient de Staat een nationaal actieplan voor algemene gezondheidszorg op te stellen,<sup>98</sup> en er voor zorgen dat iedereen een dak boven het hoofd heeft en kan beschikken over voeding en veilig drinkwater. Hierbij geldt dat de Staat moet waarborgen dat gehandicapten bij de toegang tot deze goederen en diensten niet worden gediscrimineerd. In *General Comment 19* stelt het ESC-Comité dat het een kernverplichting is om gelijke toegang tot sociale zekerheid te bieden. Dit betekent niet alleen dat de Staat verplicht is een sociale zekerheidsstelsel in te voeren, maar, dat de Staat hierin geen onderscheid mag maken tussen personen en dat er speciaal aandacht moet worden besteed aan de positie van gemarginaliseerde

<sup>93</sup> F. MÉGRET, 'The Disability Convention: Towards a Holistic Concept of Rights' 12 (2008) *The International Journal of Human Rights*, pp. 261-277, op p. 269; ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, paras 9-10.

<sup>94</sup> ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para 10.

<sup>95</sup> Zie O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2010), p. 462 e.v.

<sup>96</sup> Zie O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law* (Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2010), p. 462 e.v.

<sup>97</sup> ESC-Comité, *General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 mei 2000, paras 43-44.

<sup>98</sup> Het opstellen van een nationaal actieplan is een van de maatregelen van geleidelijke verwezenlijking, zie paragraaf 3.2.1. GELEIDELIJKE VERWEZENLIJING

groepen, inclusief gehandicapten.<sup>99</sup> Uit *General Comment 18* blijkt dat bij de interpretatie van het recht op arbeid geen onderscheid op basis van handicap mag worden gemaakt en dat het een kernverplichting is om bijvoorbeeld gelijke toegang tot de arbeid te garanderen.<sup>100</sup> In *General Comment 5* heeft het ESC-Comité eerder al uitdrukkelijk de gelijkheid van gehandicapten uitgewerkt. Alle bepalingen van het IVESCR moeten met het in acht nemen van gelijkheid van, en voor gehandicapten, worden geïmplementeerd en dat is één van de kernverplichtingen van Staten onder dit verdrag.<sup>101</sup>

Ook in het ESH speelt het gelijkheidsbeginsel een belangrijke rol. Recentelijk heeft het ECSR in de zaak *ERRC v. Portugal* benadrukt dat de Staat een aanvullende, positieve verplichting heeft om de positie van gemarginaliseerde groepen zoals Roma, maar ook gehandicapten, te waarborgen. In het geval van *ERRC v. Portugal* was het niet afdoende dat de Staat een woonbeleid had ingevoerd met een sociaal-economische drempel, de Staat had specifiek de aanpak van de achtergestelde positie van Roma moeten waarborgen.<sup>102</sup> Het is daarbij van essentieel belang dat de Staat data verzamelt over discriminatie of achterstelling, om zo goed beleid en passende regelgeving te maken om discriminatie tegen te gaan of in het geval van gehandicapten, belemmeringen op te heffen.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> ESC-Comité, *General Comment No. 19 (2007): The Right to Social Security*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 23 november 2007, para 59.

<sup>100</sup> ESC-Comité, *General Comment No. 18 (2005): Work*, UN Doc. E/C.12/GC/18, 24 november 2005, para 31.

<sup>101</sup> ESC-Comité, *General Comment No. 5 (1994): Persons with Disabilities*, UN Doc. E/1995/22, 9 december 1994, para 2. Naleven van het non-discriminatiebeginsel is in de context van het IVESCR een kernverplichting. Dit is expliciet bepaald in 'The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', 9 (1987) *Human Rights Quarterly*, pp. 122-135, op para 22.

<sup>102</sup> ECSR, *European Roma Rights Centre v. Portugal*, Complaint No. 61/2010, 30 juni 2011, paras 30, 52-53

<sup>103</sup> ECSR, *European Roma Rights Centre v. Portugal*, Complaint No. 61/2010, 30 juni 2011, para 59. De verplichting data te verzamelen is ook expliciet opgenomen in Artikel 31 Gehandicaptenverdrag.



## 4 CASESTUDIES

Het overzicht van de te treffen maatregelen en de uitwerking van algemene mensenrechten geeft globaal inzicht in wat onder het Gehandicaptenverdrag precies van de Staat wordt verwacht. In onderstaande casestudies op de terreinen vervoer en arbeid wordt verder uitgewerkt hoe de Staat invulling kan geven aan de te treffen passende maatregelen.

### 4.1 VERVOER

De vrijheid om zich te verplaatsen en te reizen is voor niet-gehandicapten vanzelfsprekend. Maar met name op het gebied van vervoer zijn er veel belemmeringen voor gehandicapten.<sup>104</sup>

Treinen, bussen en trams zijn niet altijd toegankelijk voor bijvoorbeeld rolstoelgebruikers, blinden en doven. Maar ook mensen met een gedragstoornis kunnen worden beperkt in de vrijheid zich te verplaatsen doordat zij bijvoorbeeld niet in staat zijn om alleen te reizen.

Toegang tot en het gebruik van (openbaar) vervoer geven mensen de mogelijkheid om zich vrij en autonoom te verplaatsen. Het recht op persoonlijke mobiliteit en daarmee de vrijheid om te reizen is daarnaast een impliciete voorwaarde voor de verwezenlijking van andere rechten. Het recht op arbeid omsluit de vrijheid om te kiezen waar je wilt werken.<sup>105</sup> Het Gehandicaptenverdrag beschrijft het recht om te wonen waar je wilt<sup>106</sup> en ook voor toegang tot effectieve gezondheidszorg is het van belang dat gehandicapten zich kunnen verplaatsen.<sup>107</sup> Toegang tot een effectief (openbaar-) vervoerssysteem verwezenlijkt niet alleen een van de kernpunten van het Verdrag —persoonlijke autonomie— maar is ook essentieel voor de materiële verwezenlijking van andere mensenrechten.

Artikel 20 Gehandicaptenverdrag bevat de verplichting tot het nemen van “[...] alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen [...]”<sup>108</sup>.

De materiële werkingssfeer van Artikel 20 Gehandicaptenverdrag strekt zich verder uit tot de verplichting te waarborgen dat gehandicapten op een tijdstip naar keuze en tegen een betaalbare prijs kunnen reizen. Bij de uitvoering van de verplichting moet de overheid met gebruik van de *Fair Balance Test* alle beschikbare middelen inzetten.<sup>109</sup> Een redelijke afweging tussen een optimale vervoersgarantie, en de beschikbare middelen, wordt aan de hand van die test gemaakt.

Implementatie van het Gehandicaptenverdrag veronderstelt de onmiddellijke en directe invoering van een collectieve voorziening die er op is gericht structureel de mobiliteit van gehandicapten te bevorderen. In Nederland is een dergelijke collectieve voorziening getroffen door het bovenregionaal vervoerssysteem Valys. In zijn rapport over Nederland heeft de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg, zorgen geuit over de voorwaarden in de Valys regeling voorzover die beperkingen meebrengen voor vervoer van mensen met een handicap.<sup>110</sup>

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) regelt verder verschillende voorzieningen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven; zo ook voorzieningen voor de toegankelijkheid van vervoer. Voor mensen waarvoor aangepast openbaar vervoer niet afdoende ondersteuning biedt

<sup>104</sup> Zie voor klachten over te treffen passende maatregelen van de Staat de website van de Ombudsman. Beschikbaar op: <[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)> geraadpleegd op: 9 december 2011. Tot aan de wetsuitbereiding gepland voor 2012 valt Vervoer niet binnen de reikwijdte van de WGBh/cz en dus is het CGB tot nu toe niet bevoegd te oordelen over situaties aangaande vervoersvraagstukken. Zie Artikel 7, juncto Artikel 12 Wet van 3 april 2003 tot vaststelling van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of Chronische ziekte) Staatsblad 2003, 329, (WGBh/cz).

<sup>105</sup> Artikel 27 Gehandicaptenverdrag.

<sup>106</sup> Artikel 19, sub a, Gehandicaptenverdrag.

<sup>107</sup> Artikel 25 Gehandicaptenverdrag.

<sup>108</sup> Artikel 20 Gehandicaptenverdrag.

<sup>109</sup> De *Fair Balance Test* vloeit voort uit jurisprudentie van het EHRM en niet expliciet als zodanig uit het Gehandicaptenverdrag.

<sup>110</sup> Zie Commissioner for Human Rights, Report by Mr Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, CommDH(2009)2. Beschikbaar op: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417061&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>> geraadpleegd op: 26 januari 2012.

voorziet de WMO in structurele ondersteuning zoals het gebruik van een taxibus, aanschaf van een scootmobiel of een taxikostenvergoeding —voor mensen die bijvoorbeeld slecht ter been zijn.<sup>111</sup>

Uit een juiste interpretatie van de materiële werkingsfeer van het Gehandicaptenverdrag blijkt —en dus niet alleen op basis van Artikel 20 van het Verdrag— dat de Staat waar nodig een redelijke aanpassing moet treffen.<sup>112</sup> Een dergelijke aanpassing kan noodzakelijk zijn als een individuele gehandicapte door zijn of haar handicap extra begeleiding nodig heeft bij het vervoer.

## 4.2 ARBEID

Het recht op arbeid omvat het belang om door middel van vrije beroepskeuze, zelfstandig in levensonderhoud te voorzien.<sup>113</sup> Hoewel niet-gehandicapten hier ook allerlei belemmeringen kunnen ondervinden, werpt de samenleving specifieke obstakels op voor actieve deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces.

Deelname aan het arbeidsproces versterkt niet alleen het gevoel van eigenwaarde en van 'nut' hebben maar stelt individuen in staat om zelfstandig in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Net zoals op het terrein vervoer geldt hierbij dat het recht op arbeid samenhangt met de uitvoering en het genot van andere rechten.

Het Gehandicaptenverdrag is gestoeld op de gedachte van inclusie, persoonlijke autonomie en volwaardig burgerschap. Deze drie kernpunten zijn ook de grondslag van Artikel 27 van het Verdrag. Artikel 27 bevat de verplichting tot het nemen van passende maatregelen door middel van wetgeving, onder andere, op het gebied van het verbieden van discriminatie op grond van handicap op het gebied van werkgelegenheid, werving aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een gezonde veilige werkomgeving.

Implementatie van het Verdrag brengt mee dat de Staat collectieve voorzieningen moet treffen om gelijkheid tot en op de werkvloer te bevorderen en garanderen.<sup>114</sup> Door middel van gelijke behandelingswetgeving zoals opgenomen in de WGBh/cz kan de Staat een dergelijke voorziening treffen.<sup>115</sup> Ook voor structurele ondersteuning kunnen gehandicapten in beginsel een beroep op de WGBh/cz doen.

Het CGB heeft een vaste jurisprudentie in haar oordelen<sup>116</sup> waarin zij de noodzaak tot het nemen van een redelijke aanpassing beschrijft. In het geval van arbeid kan een belemmering bijvoorbeeld vrij gemakkelijk door middel van eenmalig ingrijpen van de werkgever worden opgelost. Een aangepast beeldscherm voor slechtzienden of een traplift voor rolstoelgebruikers maken dat gehandicapten op gelijke voet met anderen deel kunnen nemen aan het arbeidsproces.

Implementatie van het Gehandicaptenverdrag verplicht de Staat ook om vrouwen en kinderen met een handicap expliciet tegen meervoudige discriminatie te beschermen.<sup>117</sup> Tevens dient de Staat data te verzamelen en passende maatregelen te treffen om achterstanden op te heffen door een positief actie beleid te voeren. Een dergelijk beleid kan worden gevoerd aan de hand van een quota systeem of door middel van voorrang bij gelijke geschiktheid als blijkt dat andere middelen falen.

<sup>111</sup> Artikel 4 Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning) Staatsblad 2006, 351, (WMO).

<sup>112</sup> Op basis van het Gehandicaptenverdrag is het niet treffen van een redelijke aanpassing een directe schending van het non-discriminatiebeginsel. Zie Artikel 5 Gehandicaptenverdrag.

<sup>113</sup> A. HENDRIKS, *Gelijke Toegang tot de Arbeid voor Gehandicapten: Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse* (Deventer: Kluwer, 2000), p. 71.

<sup>114</sup> Artikel 27 Gehandicaptenverdrag.

<sup>115</sup> Artikel 4 WGBh/cz.

<sup>116</sup> Het CGB is gemachtigd te oordelen over gelijke behandeling vraagstukken op het terrein van arbeid op basis van Artikel 4, juncto 12 WGBh/cz.

<sup>117</sup> Artikelen 6-7 Gehandicaptenverdrag.

## 5 AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is een beeld gegeven van de materiële werkingsfeer van het Gehandicaptenverdrag. Om adequaat gehoor te geven aan de verschillende vormen van mensenrechtelijke verplichtingen ten aanzien van gehandicapten is het ten eerste van belang dat de Staat gegevens verzamelt en statistieken opstelt op basis waarvan zij wetgeving en beleid kan voorbereiden en passende maatregelen kan treffen. Het is daarbij van belang dat de Staat invulling geeft aan de toegankelijkheid en het gebruik van goederen en diensten voor en door gehandicapten. Het treffen van passende maatregelen, zowel generiek als behoefte-afhankelijk, kan gebeuren in de vorm van kaderwetgeving en het opstellen van nationale actieplannen.

Implementatie van het Gehandicaptenverdrag omvat de verplichting om door middel van een planmatige uitwerking progressief invulling te geven aan de verschillende materiële rechten. Met het oog op geleidelijke verwezenlijking is het opstellen van *benchmarks* en *targets* noodzakelijk om stappen die de Staat neemt ter verwezenlijking van een bepaald recht inzichtelijk te maken.

Een dergelijk inzichtelijk en planmatig overzicht helpt de Staat, en het nationaal monitoringsorgaan, bij het monitoren van de mate van verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag.

Het hanteren van een stapsgewijze en van een inzichtelijke aanpak door het gehele proces van implementatie —van het meten van de situatie van gehandicapten tot het verwezenlijken van verschillende rechten— zorgt dat ook de onderliggende vormen en manifestaties van mensenrechtenschendingen aan het licht komen. Een juiste interpretatie van het Gehandicaptenverdrag ziet daarmee op een continu proces ter verwezenlijking van gehandicapten door te meten, verwezenlijken, monitoren en weer meten.

## **6 SLOTOPMERKINGEN**

In het proces ter voorbereiding op de ratificatie van het Gehandicaptenverdrag door Nederland is, mede omdat het Verdrag ten opzichte van algemene mensenrechtenverdragen meer in detail materiële Staatsverplichtingen beschrijft, een vraag ontstaan over de mogelijke financiële gevolgen van ratificatie. Als eerste deel van de impact analyse heeft het SIM beoogd de materiële werkingssfeer —in het bijzonder de materiële verplichtingen— inzichtelijk te maken. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat het Gehandicaptenverdrag geen nieuwe rechten en in beginsel ook geen nieuwe verplichtingen bevat, maar slechts een meer specifieke beschrijving van de bestaande verplichtingen voortvloeiend uit de rechten van de mens geeft.

**BRONNEN****LIJST VAN GERAADPLEEGDE WET- EN REGELGEVING****INTERNATIONALE VERKLARINGEN EN VERDRAGEN**

- Handvest van de Verenigde Naties (open voor tekenen: 26 juni 1945, inwerkingtreding: 24 oktober 1945) (VN Handvest).
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (aangenomen: 10 december 1948) GA Res. 217 A (III) (de Universele Verklaring).
- Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (aangenomen: 7 maart 1966, inwerkingtreding: 4 januari 1969) GA Res. 2106 A (xx), 660 UNTS 195, (IVUR).
- Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 3 januari 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 993 UNTS 3 (IVESCR).
- Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten (aangenomen: 16 december 1966, inwerkingtreding: 23 maart 1976) GA Res. 2200 A (XXI) 999 UNTS 171 (IVBPR).
- Weens Verdragenverdrag (aangenomen: 23 mei 1969, inwerkingtreding: 27 januari 1980) GA Res. 2166 (XXI)1, 1155 UNTS 331 (Weens Verdragenverdrag).
- Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (aangenomen: 18 december 1979, inwerkingtreding: 3 september 1981) GA Res. A/34/180, 1249 UNTS 19; (Vrouwenverdrag).
- Verdrag tegen Foltering en Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing (aangenomen: 10 december 1984, inwerkingtreding: 26 juni 1987) GA Res. A/39/46, 1465 UNTS 85, (Verdrag tegen Foltering).
- Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (aangenomen: 20 november 1989, inwerkingtreding: 2 september 1990) GA Res. A/44/25, 1577 UNTS 3, (Kinderrechtenverdrag).
- De Verklaring van Wenen en Programma van Actie (aangenomen: 12 juli 1993) UN Doc. A/CONF.157/23.
- Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van Personen met een Handicap (aangenomen: 13 december 2006, inwerkingtreding: 3 mei 2008) GA Res. A/61/106, 2515 UNTS 3, (Gehandicaptenverdrag).
- Facultatief protocol bij het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van Personen met een Handicap (aangenomen: 13 december 2006, inwerkingtreding: 3 mei 2008) GA Res. A/61/611. (Facultatief protocol).

**REGIONALE VERDRAGEN EN RICHTLIJNEN**

- Europees Verdrag tot de Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (aangenomen: 4 november 1950, inwerkingtreding: 3 september 1953), (EVRM).
- Europees Sociaal Handvest (herziene versie), (aangenomen: 3 mei 1996), (ESH).
- EG Richtlijn 2000/78 (L303/16), 27 november 2000.

**NATIONALE WETGEVING**

- Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning) Staatsblad 2006, 351, (WMO).
- Wet van 3 april 2003 tot vaststelling van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of Chronische ziekte) Staatsblad 2003, 329, (WGBh/cz).

**LIJST VAN GERAADPLEEGDE JURISPRUDENTIE EN OORDELEN****EHRM**

- EHRM, *Rees v. het Verenigd Koninkrijk*, zaak 9532/81, 17 oktober 1986.
- EHRM, *Opuz v. Turkije*, zaak 33401/02, 9 juni 2009.
- EHRM, *Alajos Kiss v. Hongarije*, zaak 38832/06, 20 mei 2010.

**ESCR**

- ESCR, *International Commission of Jurists v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, 9 september 1999.

ECSR, *International Association Autism Europe v. France*, Complaint No. 13/2002, 4 november 2003.  
ECSR, *European Roma Rights Centre v. Portugal*, Complaint No. 61/2010, 30 juni 2011.

#### HvJEU

HvJEU, *Inter-Environnement Wallonie*, zaak C-129/96, 18 december 1997.

HvJEU, *Mangold v. Rüdiger Helm*, zaak C-144/04, 22 november 2005.

#### CGB

CGB oordeel 2006-59, Dos. Nr. 2005-0555, 27 oktober 2005.

CGB oordeel 2006-60, Dos. Nr. 2005-0386, 12 juli 2005.

CGB Oordeel 2011-16, Dos. Nr. 2010-241, 27 januari 2011.

CGB oordeel 2011-125, Dos. Nr. 2011-0104, 5 augustus 2011.

CGB Oordeel 2011-144, Dos. Nr. 2011-0359, 27 september 2011.

#### KAMERSTUKKEN

Kamerstuk II, 29355, nr. 53.

#### WETENSCHAPPELIJKE INZICHTEN

ARNARDÓTTIR, O.M. AND QUINN, G. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

BIELEFELDT, H., *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechts-konvention* (Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009).

BÖCKER, R. EN KROES, M., 'Verdrag en Facultatief Protocol inzake de Rechten van Mensen met (Functie)beperkingen: Mijlpaal in Ontwikkeling Mensenrechten', 32 (2007) *NJCM Bulletin* pp. 116-124.

BUERGENTHAL, T., SHELTON, D. AND STEWARD, D., *International Human Rights*, 3<sup>rd</sup> ed., (St. Paul: West Group, 2002).

CHRISTOFFERSEN, J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

DE SCHUTTER, O., *International Human Rights Law* (New York: Cambridge University Press, 2010).

DONNELLY, J., *Universal Human Rights, in Theory & Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., (Ithaca-London: Cornell University Press, 2003).

HENDRIKS, A., *Gelijke Toegang tot de Arbeid voor Gehandicapten: Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse* (Deventer: Kluwer, 2000).

HENKIN, L., *The Age of Rights* (New York - Oxford: Columbia University Press, 1990).

KOCH, I.E., 'Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?' 5 (2005) *Human Rights Law Review*, pp. 81-103.

KRAUSE, C. AND SCHEININ, M. (eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku - Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2009).

'Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights', 20 (1998) *Human Rights Quarterly*, pp. 691-705.

MÉGRET, F., 'The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights' 12 (2008) *The International Journal of Human Rights*, pp. 261-277.

NICKEL, J.W., 'Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations between Human Rights', 30(2008) *Human Rights Quarterly*, pp. 984-1001.

RIOUX, M.H., BASSER, L.A. AND JONES, M. (eds.), *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law* (Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011).

SACHS, A., *The Strange Alchemy of Life and Law* (Ithaca-London: Oxford University Press, 2009)

SMIS, S. et al., *Handboek Mensenrechten: De Internationale Bescherming van de Rechten van de Mens* (Antwerp - Cambridge: Intersentia, 2011).

'The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', 9 (1987) *Human Rights Quarterly*, pp. 122-135.

WADDINGTON, L., 'When it is Reasonable for Europeans to be Confused: Understanding when a Disability Accommodation is Reasonable from a Comparative Perspective' 4 (2008) *Comparative Labor Law & Policy Journal*, pp. 317-340.

WADDINGTON, L. AND QUINN, G. (eds.), *European Yearbook of Disability Law* (Vol. 2, Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2011).

#### VN DOCUMENTEN

##### ESC-COMITÉ

ESC-Comité, *General Comment No. 1 (1989): Reporting of States*, UN Doc. E/1989/22, 24 februari 1989.

ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990.

ESC-Comité, *General Comment No. 5 (1994): Persons with Disabilities*, UN Doc. E/1995/22, 9 december 1994.

ESC-Comité, *General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 mei 2000.

ESC-Comité, *General Comment No. 15 (2002): The Right to Water*, UN Doc. E/C.12/2002.11, 20 januari 2003.

ESC-Comité, *General Comment No. 18 (2005): Work*, UN Doc. E/C.12/GC/18, 24 november 2005.

ESC-Comité, *General Comment No. 19 (2007): The Right to Social Security*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 23 november 2007.

##### KINDERRECHTENCOMITÉ

Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child* UN Doc. CRC/GC/2003/5, 3 oktober 2003.

##### RAPPORTEN

'Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Food' Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, submitted in accordance with Commission on Human Rights GA Res 2001/25. E/CN.4/2002/58, 10 januari 2002.

WHO, *World Report on Disability*, (Malta: World Health Organization, 2011).

##### OVERIG

Commissioner for Human Rights, Report by Mr Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, CommDH(2009)2.

<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417061&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>>.

United Nations Treaty Collection Databases

<[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en)>.

UN Enable, *Factsheet on Persons with Disabilities*

<<http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=14&pid=150>>.

