

HANDICAP OG LIGEBEHANDLING

- ET REFLEKSIONSPAPIR

DET CENTRALE HANDICAPRÅD

UDGIVER

DET CENTRALE HANDICAPRÅD

BREDGADE 25

SKT. ANNÆ PASSAGE, OPG. F, 4. SAL

1260 KØBENHAVN K

TELEFON 33 11 10 44

TELEFAX 33 11 10 82

TEKSTTLF. 33 11 10 81

HJEMMESIDE WWW.DCH.DK

EMAIL DCH@DCH.DK

REFLEKSIONSPAPIRET KAN OGSÅ LÆSES PÅ RÅDETS HJEMMESIDE

GRAFISK DESIGN CASPER HOLLERUP

2. OPLAG 1000

OKTOBER 2001

ISBN **87-90346-80-7**

TRYK SCANPRINT A/S

Indhold

Indledning	4
I. Handicap - et begreb under udvikling	5
Det miljørelaterede handicapbegreb	5
Forskellige handicapbegreber i forskellige situationer	6
ICIDH-2	9
EU's direktiv	10
II. Ligebehandlingsbegrebet	11
Ligestilling gennem forskelsbehandling	
- det lige udgangspunkt	11
Ligebehandling som moralsk eller etisk dimension	13

Indledning

Det er Det Centrale Handicapråds opgave at rådgive regeringen og Folketinget i handicapspørgsmål. Det er derfor Rådets opgave at udtale sig om, hvordan samfundet bør indrettes, så borgere, der har et handicap, får mulighed for at deltage på lige fod med ikke-handicappede borgere. Hvem der er handicappede, og hvad ligebehandling er, er derfor nøglebegreber for Det Centrale Handicapråd. Hvem er det vi udtaler os om og på vegne af – og hvad er det for en målestok vi bruger, når vi siger ligebehandling. I 2000 satte Rådet derfor begreberne handicap og ligebehandling på sit arbejdsprogram. Formålet med diskussionen var ikke at nå frem til én bestemt definition af begreberne, men at diskutere udviklingstendenserne i disse begrebers indhold. Som resultat af drøftelsen besluttede Rådet at udarbejde dette refleksionspapir som et bidrag til diskussionen om og udviklingen af de to begreber.

I. Handicap - et begreb under udvikling

Der findes i Danmark ikke nogen entydig og formelt vedtaget definition af begrebet handicap. Men i daglig praksis og forståelse findes der en relativ præcis opfattelse af, hvem der er handicappede, og hvem der ikke er. Denne opfattelse har vist sig operationel i de fleste sammenhænge: For at tale om et handicap – eller en handicappet person – må der kunne konstateres en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation.

Det er vigtigt løbende at afprøve og diskutere grænserne for de billeder, vi hver især danner os, når vi bruger begrebet handicap. En sådan grænseafprøvning er vigtig, hvis begrebet skal forblive dynamisk og i stand til både at rumme og at afgrænse sig i forhold til nye grupper. Og en sådan grænseafprøvning er helt afgørende for, at der fortsat kan eksistere en bred konsensus om, hvem der er og hvem der ikke er handicappet.

Formålet med begrebsdiskussionen er således at holde handicapbegrebet i bevægelse. Formålet er ikke at nå frem til en endelig og absolut definition. Handicapbegrebet er dynamisk – og den erkendelse er måske i virkeligheden det væsentligste bidrag til forståelsen af begrebet.

Det miljørelaterede handicapbegreb

Den hidtil klareste og mest dynamiske definition på handicapbegrebet er det miljørelaterede handicapbegreb, sådan som det er defineret i FN's Standardregler om Lige Muligheder for Handicappede. Her defineres begrebet handicap som en betegnelse for tab eller begrænsning af muligheder for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Handicap beskriver relationen mellem

et menneske med funktionsnedsættelse og dets omgivelser. Funktionsnedsættelse – hvad enten den er fysisk, psykisk eller intellektuel – er det givne, det objektivt konstaterbare, mens handicap er det relative – det situationsafhængige.

Men Standardreglerne siger ikke noget om, hvor alvorligt en persons deltagelse skal være begrænset, eller hvor alvorlig en funktionsnedsættelse skal være, før der opstår et handicap.

Uanset hvor lille en funktionsnedsættelse er, så vil den – alt afhængig af situationen – kunne opleves som handicappende. Hvad vi accepterer som et handicap – eller rettere hvad vi accepterer som et handicap, der kan føre til krav på offentlig kompensation – er derimod et politisk spørgsmål om samfundsøkonomiske prioriteringer. I Danmark har vi således politisk besluttet, at milde grader af nedsat synsfunktion, som kan kompenseres ved hjælp af almindelige briller, er af en så lidt indgribende karakter og er så lidt handicappende, at vi stort set betragter det problem som privat. Vi giver ikke offentlig tilskud til almindelige briller som en handicapkompenserende foranstaltning.

Når man ud over disse politiske betragtninger vurderer omfanget af et handicap, så er det vigtigt at være opmærksom på, at samme funktionsnedsættelse kan føre til forskellige grader af handicap hos forskellige personer. Relationen mellem funktionsnedsættelsen, og det handicap den fører til, er ikke objektiv, men afhængig af personen. Der kan være store forskelle på, hvordan forskellige personer mestrer den samme funktionsnedsættelse.

Forskellige handicapbegreber i forskellige situationer


Fraværet af en formelt vedtaget handicapdefinition betyder, at der i forskellige regelsæt og love opereres med forskellige definitioner alt afhængig af, hvilken sammenhæng definitionen skal

virke i. I mange sammenhænge opererer vi med, hvad man kunne kalde et situationsafhængigt handicapbegreb.

Socialministeriet og Folketinget har i deres revision af bistandsloven, som førte til serviceloven, udskiftet ordet handicap med "nedsat funktionsevne". Handicapkompenserende ydelser kan bevilges, hvis ansøgeren har et særligt behov for ydelsen på grund af en "betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne". I lov om kompensation til handicappede i erhverv er målgruppen beskrevet som personer, der på grund af handicap kan have vanskeligt ved at få og bevare beskæftigelse uden kompensation efter loven. Lov om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne handler blandt andet om specialundervisning af "personer med fysiske eller psykiske handicap", uden at man nærmere definerer hvad handicap betyder.

I Standardreglerne og i serviceloven handler handicap altså om konsekvenserne af en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, mens vi andre steder bruger betegnelsen handicap.

Det er ofte fremhævet, at handicap ikke handler om sygdom: En person, der har en funktionsnedsættelse, er ikke nødvendigvis syg. Personer med funktionsnedsættelser bliver syge og raske på samme måde som andre mennesker. Der er selvfølgelig mange eksempler på, at kroniske sygdomstilstande kan medføre en kronisk funktionsnedsættelse, som resulterer i eller indebærer et handicap. Sådanne invaliderende lidelser lader sig imidlertid i stigende grad behandle dels forebyggende, dels kurativt ved operationer, medicin og på det seneste tillige genetisk. Det er imidlertid vigtigt at holde fast i, at sygdom og handicap er to væsensforskellige begreber. Handicap er konsekvensen af en kronisk funktionsnedsættelse, som ikke lader sig behandle med helbredelse til følge.



Samme problematik kendes i forhold til aldersbetingede lidelser eller svækkelser. Er gangbesvær altid et handicap? Også hos et menneske på 90 år? Gangbesvær vil altid være en funktionsnedsættelse, og den funktionsnedsættelse vil ofte føre til et handicap i forhold til at kunne færdes frit i samfundet. Man kan så diskutere, hvad der er ligebehandling i forhold til det menneske, som får et handicap som 90-årig. I den sammenhæng må det indgå i vurderingen, at det "normale", som vi jo i et eller andet omfang måler funktionsnedsættelsen op imod, ikke er et punkt men et spektrum. Det "normale" antager mange forskellige former afhængig af fx alder, køn samt kulturelle og sociale baggrund, og det "normale" er derfor noget andet for en 90-årig end for en 25-årig.

Ud fra en fuldstændig stringent fortolkning af definitionen på det miljørelaterede handicapbegreb må man sige, at et samfund, der kompenserer fuldt ud, og hvor alle borgere uanset funktionsnedsættelse har lige adgang til at deltage i samfundet, er et samfund uden handicappede.

Men der vil stadigvæk være mennesker med funktionsnedsættelser. Selv om kørestolsbrugeren kommer til at leve i fuldt tilgængelige omgivelser og dermed i en række sammenhænge ikke længere har et handicap, vil vedkommende stadigvæk have brug for en kørestol. Det samme gælder epileptikeren, der har brug for sin medicin for at være fri for anfald. Den pointe er meget vigtig at være opmærksom på, når man bruger handicapbegrebet til at afgrænse, hvem der har adgang til hjælp fra samfundet.

Også ud fra en menneskelig betragtning er det vigtigt at erindre, at uanset hvor godt, man kompenserer for en funktionsnedsættelse, og uanset hvor lige muligheder der skabes, så forsvinder funktionsnedsættelsen ikke. Det enkelte menneske med en funktionsnedsættelse skal altid leve med funktionsnedsættelsen.

Den blinde kommer ikke til at se blomsternes farver, den døve kommer ikke til at høre musikken, og kørestolsbrugeren kommer ikke til at grave og plante i sin have.

De sidste år har budt på nye udviklinger i internationalt regi, som betyder udfordringer for det handicapbegreb, vi bruger i Danmark: WHO's klassifikation *ICIDH-2* og EU's direktiv om forbud mod diskrimination af handicappede på arbejdsmarkedet.

ICIDH-2

WHO har revideret klassifikationen (ICIDH) fra 1980 af funktionshæmning (impairment), funktionsnedsættelse (disability) og handicap. Der er udarbejdet et udkast til en ny klassifikation, som WHO's generalforsamling skal tage endelig stilling til i maj 2001. Klassifikationen har endnu kun en titel på engelsk: "International Classification of Functioning, Disability and Health".

ICIDH-2 er tænkt som en klassifikation, der skal kunne bruges på tværs af faggrænser, blandt andet i sundheds-, social- og undervisningssektoren, i forskning og ved fastlæggelse af politik på landsplan. Den har fire dimensioner, som alle menneskers tilstand kan klassificeres under. Det handler først og fremmest om kroppens struktur og funktion, og om den enkeltes udførelse af aktiviteter og deltagelse i samfundet. ICIDH-2 handler også om betydningen af omgivelsernes indretning og af den enkeltes personlige tilgang. Ved at bruge ICIDH-2 kan man fastlægge et niveau for en persons måde at fungere på i disse dimensioner. Alt afhængig af, hvor alvorlige begrænsninger den enkelte har inden for en eller flere af dimensionerne, kan man så – måske – tale om, at vedkommende har en funktionsnedsættelse eller et handicap.

Man kan forestille sig mange udviklinger som resultat af ICIDH-2-arbejdet. Fagfolk fra forskellige sektorer kan få et fælles sprog

til at tale om funktionsnedsættelse og handicap. Det kan give bedre samarbejde mellem sektorer og dermed bedre tilbud til mennesker med funktionsnedsættelser. Det er også muligt, at den handicappolitiske sprogbrug kommer til at omfatte andre situationer end i dag, hvis begreber som funktionsnedsættelse og handicap kobles med bestemte målinger på klassifikationens dimensioner (krop, aktivitet/deltagelse, omgivelser/personlighed).

EU's direktiv

EU har vedtaget et direktiv om forbud mod diskrimination af blandt andet handicappede på arbejdsmarkedet. I direktivet er der ingen definition af, hvem der er omfattet af det handicapbegreb, som direktivet bygger på. Der findes heller ikke nogen fælles europæisk definition af begrebet handicap. I nogle lande findes der slet ikke en officiel definition, i andre lande omfatter handicap dårlig ryg eller fedme eller parfumeallergi. Den manglende definition i direktivet indebærer, at det i vidt omfang vil blive overladt til EF-domstolen at afgøre de tvivlsspørgsmål, der kan opstå ved brug af direktivet. EF-domstolens måde at arbejde på betyder, at EF-domstolens opfattelse af, hvilke situationer der er omfattet af direktivet, vil ændre sig løbende. Det kan altså betyde, at direktivet kommer til at gælde for mennesker med nogle fysiske begrænsninger, som vi i Danmark måske normalt ikke vil betegne som handicap.

I dag kan man diskutere, om mennesker, der er nedslidte i ryg og lunger på grund af dårligt arbejdsmiljø, er omfattet af handicapbegrebet. Der er pres på for at sætte fokus på "de virkelig svage", som har dårlige skolekunderskaber eller dårlige sociale forhold. På sigt kan det måske blive naturligt, at handicapbegrebet også handler om de besværligheder, ulemper og begrænsninger, man kan have, hvis man er overvægtig, har eksem eller er socialt belastet.

II. Ligebehandlingsbegrebet

Når handicapbegrebet udvider og ændrer sig, så gør ligebehandlingsprincippet det naturligvis også. Ligebehandling er lige så dynamisk som handicapbegrebet, fordi det både skal defineres ud fra et dynamisk handicapbegreb og ud fra udviklingen i samfundet i øvrigt. Derfor ændres og skærpes kravene til ligebehandlingen af handicappede. Der henvises i øvrigt til Rådets papir om "Diskrimination - en begrebsafklaring" (bilag nr. 16/1999).

Ligestilling gennem forskelsbehandling – det lige udgangspunkt

Traditionelt forstås ligebehandlingsprincippet derhen, at den handicappede skal kompenseres for funktionsnedsættelsen for derved at opnå et lige udgangspunkt med andre ikke-handicappede. Ligebehandling medfører derfor ikke kun et krav om, at folk behandles ens, men i mange tilfælde betyder det, at der må gøres forskel på mennesker med forskelligt udgangspunkt for at sikre lige muligheder.

Kompensationsprincippet indebærer, at samfundet tilbyder en række ydelser og hjælpeforanstaltninger til mennesker med funktionsnedsættelse med det formål at begrænse konsekvenserne af den nedsatte funktion mest muligt. Kompensationen kan bestå i **individuelle personlige ydelser**, som fx en kørestol til den der har mistet gangfunktionen, høreapparater til den der har nedsat hørelse, personlig assistance mv. Kompensationen kan også bestå i **parallele tilbud**, fx at skriftlige pjecer udgives i en parallel version på lydbånd, tilbud om teksttelefon som alternativ til almindelig taletelefoni. Eller kompensationen kan bestå i **kollektive tiltag**, dvs. at samfundet som sådan indrettes med de

videst mulige hensyn til mennesker med en funktionsnedsættelse. For eksempel ved at indrette helt almindelige telefonbokse, så de uden videre også kan benyttes af blinde og kørestolsbrugere uden anvendelse af særlige hjælpemidler, ved at sikre niveaufri adgang til bygninger etc.

Handicappede defineres i stigende omfang i sammenhæng med andre diskriminationstruede grupper, fx kvinder, etniske minoriteter, homoseksuelle mv. Inden for de andre diskriminationstruede grupper har man længe diskuteret spørgsmålet om positiv særbehandling. Positiv særbehandling kan være nødvendig i den situation, hvor der kan konstateres en række samfundsmæssige barrierer, som ikke kan afhjælpes alene ved at sikre et lige udgangspunkt. For eksempel på arbejdsmarkedet, hvor der er en lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner og lignende. Ifølge den lov skal myndigheder eller organisationer, der skal stille forslag om et medlem af udvalg mv., indstille både en mand og en kvinde.

Der er også på handicapområdet nogle ligebehandlingsproblemer, efter at kompensationsprincippet har udlignet forskellene i udgangspunktet. I Danmark har vi traditionelt valgt at tackle disse problemer med information og holdningsbearbejdning. Men på visse områder har vi indført positiv særbehandling, fx med isbryderordningen, hvor nyuddannede handicappede kan få støtte i en periode af ansættelsen. Ordningen skal kompensere for, at handicappede, der ikke kunne klare et studiejob samtidigt med studierne, sikres den nødvendige erhvervs erfaring på anden måde. Ordningen er imidlertid også åben for handicappede, som under studiet havde relevant studiearbejde. Et andet eksempel på positiv særbehandling er handicappedes fortrinsadgang til ansættelsessamtaler ved besættelse af offentlige stillinger. På europæisk plan foregår der løbende en omfattende debat om

indførelse af positiv særbehandling af handicappede, som rækker videre end isbryderordningen og fortrinsadgangen, fx kvoteordninger, hvor arbejdsgiveren forpligtes til at ansætte en vis andel af handicappede i sin virksomhed.

Sikring af handicappedes retssikkerhed er et aspekt af ligebehandlingsprincippet, som får stadig stigende betydning. Beskyttelsen af handicappede som minoritetsgruppe i et demokratisk samfund er en nødvendig forudsætning for, at handicappede ikke diskrimineres af flertallet. Debatten om handicappedes retssikkerhed er således reelt et resultat af, at der i det danske samfund er et demokratisk underskud, som betyder, at handicappede er mere udsatte end andre for at deres rettigheder ikke respekteres.

Desuden er handicappede generelt mere afhængige af offentlige ydelser end ikke-handicappede. Der må derfor stilles retssikkerhedsmæssige krav til offentlige myndigheder, for at sikre handicappedes muligheder for at leve et liv med de samme muligheder som ikke-handicappede.

Ligebehandling som moralsk eller etisk dimension

Der opstår helt særlige problemer i relation til ligebehandlingsbegrebet, når vi taler om handicapgrupper, hvor udgangspunktet er meget ulige. Her tænkes fx på udviklingshæmmede, sindslidende, multihandicappede mv. I nogle tilfælde kan man kompensere for funktionsnedsættelsen, fx en ordning med personlig assistance på arbejdsmarkedet til sindslidende mv. Men i mange andre tilfælde er det i forhold til disse grupper ikke muligt at kompensere for funktionsnedsættelsen, så personen opnår et udgangspunkt, der er sammenligneligt med udgangspunktet for ikke-handicappede.

Ligebehandlingsprincippet må derfor defineres ud fra nogle mere abstrakte og moralske begreber om livskvalitet. Altså ret til at leve et liv på egne præmisser uanset et handicap, og uanset at man i mange situationer er dybt afhængig af indsatsen fra det offentlige for at kunne fungere, fx i relation til sygebehandling, pleje, omsorg osv. FN's Standardregler om Lige Muligheder for Handicappede indeholder flere indsatsområder, hvor man kan gå ind og definere begrebet livskvalitet, fx retten til familieliv, personlig integritet, uddannelse, kultur osv. Disse livsområder udvikler og ændrer sig til stadighed, og der er hele tiden brug for, at man følger med udviklingen i samfundet, som det fx ses i relation til udviklingshæmmedes ret til et sexliv, ægteskab osv. Retten til at bestemme over sit eget liv, til at udnytte egne ressourcer og at udvikle en egen kultur bliver nødvendigvis fremherskende.

Ligebehandlingsprincippet er meget bredere end den traditionelle forståelse af, hvad kompensationsprincippet tilsiger. Når det ikke er muligt fuldt ud at opnå lige muligheder, så består ligebehandling i at sikre "det gode liv", og ligebehandlingspolitikken må derfor udmøntes med henblik på at gøre dette muligt.



HVAD ER LIGEBEHANDLING AF HANDICAPPEDE?

HVAD FORSTÅR VI OVERHOVEDET VED BEGREBERNE
HANDICAPPEDE OG LIGEBEHANDLING?

DET CENTRALE HANDICAPRÅD HAR
SKREVET DETTE REFLEKSIONSPAPIR
SOM ET BIDRAG TIL DISKUSSIONEN OM
- OG UDVIKLINGEN AF - BEGREBERNE
HANDICAPPEDE OG LIGEBEHANDLING.

DET CENTRALE HANDICAPRÅD