
De verplichtingen van de openbare bestuursorganen van de EU ingevolge het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Europese
uitvoeringsbeoordeling

NADERE ANALYSE

EPRS | Onderzoeksdienst van het Europees Parlement

Auteur: Irmgard Anglmayer
Afdeling Effectbeoordeling achteraf
PE 579.325 - maart 2016

De verplichtingen van de openbare bestuursorganen van de EU ingevolge het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Nadere analyse

Op 29 juli 2015 vroeg de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) de toelating om een uitvoeringsverslag op te stellen over de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD), met speciale aandacht voor de slotopmerkingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap. Na aanneming in de plenaire vergadering zal de daaruit voortvloeiende resolutie het standpunt van het Parlement weergeven over de recente aanbevelingen ("slotopmerkingen") van het VN-Comité aan de EU naar aanleiding van de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het verdrag.

Parlementaire uitvoeringsverslagen gaan routinematig gepaard met Europese uitvoeringsbeoordelingen. Deze analyse is uitgevoerd door de afdeling Effectbeoordeling achteraf van het directoraat Effectbeoordeling en Europese Meerwaarde binnen het directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten van het Europees Parlement. Zij onderzoekt de verplichtingen van het EU-bestuur ingevolge het CRPD, zowel in de hoedanigheid van werkgever, als in de interactie met het publiek, op basis van de aanbevelingen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap die tot de EU-instellingen, als openbare bestuursorganen van de EU, zijn gericht.

Deze analyse vormt een aanvulling op de Europese uitvoeringsbeoordeling [Uitvoering door de EU van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap \(CRPD\)](#).

Inhoud

De Europese Unie en haar lidstaten zijn als partijen bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) verplicht om de grondrechten die in het verdrag zijn neergelegd, uit te voeren en te waarborgen. Het verdrag moet ook worden nageleefd door de openbare bestuursorganen van de landen die partij zijn, met inbegrip van de openbare bestuursorganen van de EU, namelijk haar instellingen, organen en agentschappen.

De "slotopmerkingen" van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap van september 2015, waarmee de eerste evaluatieronde werd beëindigd, bevatten enkele aanbevelingen voor de openbare bestuursorganen van de EU die betrekking hebben op werkgelegenheid, redelijke voorzieningen, toegankelijkheid, toegang tot de rechter, de Europese Scholen en het gemeenschappelijk ziektekostenstelsel. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap roept de EU-instellingen op een voorbeeld te worden, zowel wat betreft werkgelegenheid van personen met een handicap als in de interactie met het publiek.

Dit document analyseert het rechtskader en de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen hebben ingevoerd met betrekking tot de rechten van personen met een handicap, en waarom in zekere zin is gevraagd of die ten minste zijn beïnvloed door het CRPD. Het beoordeelt ook de vooruitgang die de instellingen hebben gemaakt inzake de naleving van het CRPD, met name op de in de "slotopmerkingen" van de VN genoemde gebieden.

AUTEUR

Irmgard Anglmayer, afdeling Effectbeoordeling achteraf

OVER DE UITGEVER

Dit document is opgesteld door de afdeling Effectbeoordeling achteraf van het directoraat Effectbeoordeling en Europese Meerwaarde binnen het directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten van het secretariaat van het Europees Parlement.

Om de afdeling te contacteren, stuurt u een e-mail naar:

EPRS-ExPostImpactAssessment@ep.europa.eu

TAALVERSIES

Origineel: EN

Vertalingen: DE, FR, NL

Dit document is beschikbaar op internet, zie:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/home.html>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De inhoud van dit document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en de hierin geuite meningen geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer. Dit document is bedoeld voor de leden en de ambtenaren van het EP, ter ondersteuning van hun parlementaire werkzaamheden. Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

Manuscript voltooid in maart 2016. Brussel © Europese Unie, 2016.

PE 579.325

ISBN 978-92-823-8926-3

doi: 10.2861/07750

QA-01-16-268-NL-C

Samenvatting	5
1. De verplichtingen van de EU-instellingen ingevolge het verdrag en de aanbevelingen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap voor de openbare bestuursorganen van de EU	7
2. Rechten van personen met een handicap in de EU-instellingen: het rechtskader	10
2.2. . Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 en afgeleid recht	10
2.3 Statuut van het EU-personeel	12
2.3.1. Betere rechten voor personen met een handicap door de hervormingen van 2004 en 2014 van het statuut van het EU-personeel	12
2.3.2. Het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van aanwerving en werkgelegenheid	16
2.3.3. Relevante rechtspraak en klachten bij de Ombudsman	19
3. Toegankelijkheid van de EU-instellingen: gebouwen, websites en openbare vergaderingen.....	21
3.1. Toegankelijkheid van EU-gebouwen.....	21
3.2. Toegankelijkheid van de websites van de EU-instellingen	22
3.3. Andere aspecten van toegankelijkheid: communicatie met burgers en openbare vergaderingen	25
3.4. Toegankelijkheid van het Europees Hof van Justitie.....	26
4. Inter- en intra-institutionele coördinatie.....	28
4.1. Contactpunt	28
4.2. Coördinatiemechanisme	29
4.3. Het geval van het Europees Parlement.....	30
5. Betrokkenheid van organisaties van het maatschappelijk middenveld	31
6. Inclusief onderwijs voor kinderen van EU-personeel: het geval van de Europese Scholen	33
7. Gezondheidszorg: het Gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering (GSZV)	37

Samenvatting

Zowel de Europese Unie als haar lidstaten¹ zijn partijen bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) en bijgevolg verplicht de in het verdrag neergelegde grondrechten uit te voeren en te waarborgen. De uitvoering van het CRPD is een ingewikkeld proces aangezien de beginselen en doelstellingen van het verdrag een mainstreaming van de rechten van personen met een handicap op alle beleidsterreinen met zich meebrengt. Het verdrag moet ook worden nageleefd door de openbare bestuursorganen van de landen die partij zijn, met inbegrip van de openbare bestuursorganen van de EU, namelijk haar instellingen, organen en agentschappen.

Overeenkomstig het rapporteringsmechanisme voor de uitvoering van het verdrag dat is vastgelegd in de artikelen 35 en 36, onderzocht het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap de mate en de kwaliteit van de naleving van de EU van de verplichtingen ingevolge het verdrag. Met de "slotopmerkingen" van het Comité van september 2015 werd de eerste evaluatieronde beëindigd. Het Comité bracht daarin een aantal punten ter sprake waarop de EU moet reageren. Zes van deze aanbevelingen gaan specifiek over de openbare bestuursorganen van de EU. Ze hebben betrekking op:

- werkgelegenheid
- aanwerving
- toegankelijkheid
- toegang tot de rechter
- de Europese Scholen
- en het Gemeenschappelijk ziektekostenstelsel.

Twee bijkomende aanbevelingen in verband met het uitvoeringsmechanisme en de betrokkenheid van organisaties uit het maatschappelijk middenveld betreffen de beleidsvorming van de EU en het EU-bestuur.

Met deze aanbevelingen als leidraad beschrijft de nadere analyse de verplichtingen van de EU-instellingen, als openbare bestuursorganen, ingevolge het CRPD. Eerst wordt het rechtskader van de EU-instellingen met betrekking tot ambtenaren met een handicap (of personeel met afhankelijke gehandicapte gezinsleden) besproken. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de laatste twee hervormingen van het statuut van het EU-personeel (2004 en 2014) waarbij bewustwording van de rechten van personen met een handicap belangrijker is geworden, met name door de invoering van het sleutelbegrip redelijke voorzieningen. De vraag hoe de werkgelegenheid bij personen met een handicap kan stijgen, hangt nauw samen met aanwerving. EPSO, het Europees Bureau voor personeelselectie, heeft een gehandicaptenbeleid ontwikkeld dat het beginsel van inclusie bevordert door alle kandidaten met bijzondere behoeften bij elke stap van een selectieprocedure redelijke voorzieningen toe te kennen. Het Parlement lijkt de enige

¹ Tegen 29 februari 2016 hadden alle lidstaten, met uitzondering van Finland, Ierland en Nederland, het verdrag geratificeerd. De drie overblijvende lidstaten zijn naar verluidt goed gevorderd in het ratificatieproces.

instelling te zijn die positieve-actieprogramma's gebruikt ten gunste van geslaagde kandidaten met een handicap, die expliciet zijn toegelaten ingevolge het CRPD.

Toegankelijkheid van de instellingen is een belangrijke zorg voor personen met een handicap. In de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020, het operationele instrument van de EU voor de uitvoering van het CRPD en, in dit opzicht, het handicapgerelateerde beleidskader van de EU, wordt reeds werk gemaakt van een verbeterde toegankelijkheid van de gebouwde omgeving, websites, evenementen en vergaderingen, documenten en communicatiemiddelen van de instellingen. Deze analyse onderzoekt de vooruitgang die al is geboekt, met bijzondere nadruk op de toegankelijkheid van websites. Ondanks het feit dat de instellingen sinds 2010 de internationale normen voor webtoegankelijkheid (WCAG 2.0), op ten minste niveau A, naleven, zijn er nog steeds enkele problemen. Door zijn specifieke rol in de interactie met het publiek, bijvoorbeeld via commissievergaderingen, hoorzittingen of verzoekschriften, is het Parlement begonnen met het bestuderen van nieuwe methoden om vergaderingen of de verzoekschriftenprocedure toegankelijker te maken. Er bestaan reeds geslaagde voorbeelden; maar tot op heden vormen vergaderingen in overeenstemming met de normen voor toegankelijkheid eerder de uitzondering dan de regel.

Het Comité voor de rechten van personen met een handicap heeft, met betrekking tot het in artikel 33 van het verdrag neergelegde uitvoeringsmechanisme, aanbevolen om een interinstitutioneel samenwerkingsmechanisme in te stellen en om naast het bestaande algemene EU-contactpunt, contactpunten aan te wijzen in alle instellingen, agentschappen en organen van de EU. Het voorbeeld van het Europees Parlement, waarin enkele actoren een rol spelen met betrekking tot gehandicaptenrechten en -beleid, toont aan dat een lokaal contactpunt de samenhang op beleidsgebied inderdaad kan verzekeren.

Het verdrag verplicht de partijen ertoe nauw overleg te plegen met personen met een handicap en hun representatieve organisaties en hen te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid, en bij besluitvormingsprocessen die betrekking hebben op hen. Ondanks het feit dat er van oudsher nauw wordt samengewerkt met gehandicaptenorganisaties, wordt er aangedrongen op een meer gestructureerde dialoog.

Het deel over de Europese Scholen, die wettelijk gezien geen deel uitmaken van de openbare bestuursorganen van de EU, toont de fundamentele paradigmaverschuiving aan die het verdrag teweegbrengt. Er wordt aandacht besteed aan inclusiviteit in plaats van segregatie en het bevordert een sociale benadering, in tegenstelling tot de voornamelijk medische benadering die lang werd gehanteerd. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap steunt het standpunt van veel ouders van kinderen met een handicap of met leerproblemen dat de Europese Scholen meer inspanningen moeten leveren op het gebied van inclusie.

De discussie over het EU-ziektekostenstelsel vertoont hiermee veel gelijkennis. De op een openlijk medische benadering gebaseerde geldende regels voor de terugbetaling van gezondheidsgerelateerde kosten, erkennen handicaps niet *per se* als een reden voor een hoger terugbetalingstarief, tenzij deze handicap wordt aangemerkt als een ernstige ziekte, waarbij onder andere een kortere levensverwachting tot de criteria behoort.

Personeelsleden met een handicap beschouwen deze regels als discriminerend en in strijd met artikel 25 van het CRPD.

De analyse toont aan dat de EU-instellingen vooruitgang hebben geboekt op bepaalde gebieden, maar dat ze, om een voorbeeld te worden wat betreft werkgelegenheid van personen met een handicap en in de interactie met het publiek, zoals door het Comité voor de rechten van personen met een handicap wordt aangemoedigd, de slotopmerkingen ernstig moeten nemen en concrete resultaten moeten kunnen voorleggen tegen de datum waarop het volgende verslag wordt ingediend, in januari 2021.

1. De verplichtingen van de EU-instellingen ingevolge het verdrag en de aanbevelingen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap voor de openbare bestuursorganen van de EU

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is een juridisch bindend instrument dat de minimumnormen voor het beschermen van de rechten van personen met een handicap vaststelt. Het bevordert een benadering op basis van de grondrechten van personen met een handicap, in tegenstelling tot de voornamelijk medische of welzijnsbenadering die lang werd gehanteerd. Zo heeft het ten doel de obstakels waarmee personen met een handicap in het dagelijkse leven te maken krijgen en die hen nagenoeg verhinderen hun basisrechten uit te oefenen op voet van gelijkheid met anderen aan te pakken en vervolgens te verwijderen.

Het verdrag maakt deel uit van de negen belangrijke internationale mensenrechtenverdragen; het is daarvan het enige dat niet alleen openstaat voor soevereine staten, maar ook voor regionale organisaties voor integratie (artikelen 42 en 44 van het CRPD). Tot op heden is de EU het enige regionale/supranationale orgaan dat is toegetreden tot het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Nadat Besluit 2010/48/EG van de Raad het pad had geëffend voor ratificatie, trad het verdrag voor de EU in werking op 22 januari 2011. Sindsdien moeten alle wetgeving, beleid en programma's van de EU voldoen aan de gevestigde plichten van het verdrag. Ook de openbare bestuursorganen van de EU, die uit meer dan 50 instellingen, organen en agentschappen van de EU bestaan, zijn gebonden door het verdrag. Bovendien worden zij geacht om bij het behandelen van gehandicaptenkwesties op te treden als een voorbeeld; intern als werkgever ten opzichte van het personeel en hun gezin, en extern in de interactie met het publiek².

In dit opzicht moeten de basisbeginselen van het verdrag, zoals toegankelijkheid, eerbied voor de waardigheid en individuele autonomie, non-discriminatie, volledige inclusie en gelijke kansen en gelijke behandeling, volledig worden nageleefd en uitgevoerd door het EU-bestuur. Dit heeft betrekking op een aantal gebieden, zoals toegankelijkheid van de

² Slotopmerkingen over het initiële verslag van de Europese Unie/het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap. CRPD/C/EU/CO/1. 2.10.2015, deel D.

gebouwde omgeving van de instellingen (bv. voor personen met beperkte mobiliteit, waaronder rolstoelgebruikers), toegankelijkheid van informatie en evenementen voor personen met een handicap (bv. gebarentolken, in braille gedrukte en gemakkelijk leesbare documenten, toegankelijke websites), non-discriminatie bij aanwerving en tewerkstelling, en individuele redelijke voorzieningen voor personen met een handicap.

Overeenkomstig de artikelen 35 en 36 van het verdrag, moeten de landen die partij zijn regelmatig verslag uitbrengen over de uitvoering. Alle verslagen die in het kader van de evaluatie worden uitgewisseld tussen de EU en het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap bevatten een deel over hoe de EU als openbaar bestuursorgaan het verdrag naleeft. Dit zijn met name:

- Europese Commissie: verslag over de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de Europese Unie. SWD(2014) 182, 5.6.2014.
- VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap: vragenlijst in verband met het initiële verslag van de Europese Unie. CRPD/C/EU/Q/1, 15.5.2015.
- Europese Commissie: antwoord van de Europese Unie op de vragenlijst in verband met het initiële verslag van de Europese Unie over de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. SWD(2015) 127, 19.6.2015.
- VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap: slotopmerkingen over het initiële verslag van de Europese Unie. CRPD/C/EU/CO/1, 2.10.2015.

De slotopmerkingen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap bevatten zes aanbevelingen die specifiek gericht zijn tot de EU-instellingen en -organen, in hun hoedanigheid van openbare bestuursorganen van de EU. Ze behandelen heel wat problemen, van voorwaarden voor aanwerving en tewerkstelling tot toegankelijkheid (van de gebouwde omgeving en van informatie), toegang tot de rechter, ziektekostenverzekering en inclusief onderwijs voor kinderen van EU-personeel met een handicap. Twee bijkomende aanbevelingen in verband met het uitvoeringsmechanisme en de betrokkenheid van organisaties uit het maatschappelijk middenveld betreffen de beleidsvorming van de EU en het EU-bestuur.

Deze aanbevelingen zijn onderhevig aan de algemene follow-up: de EU moet in de komende jaren alle aanbevelingen uit de "slotopmerkingen" uitvoeren en daarover tegen 23 januari 2021 verslag uitbrengen bij het Comité voor de rechten van personen met een handicap³. Overeenkomstig de vereenvoudigde rapportageprocedure⁴ van het Comité, die voor periodieke verslagen over het verdrag is opgesteld met het oog op de doeltreffende en tijdige uitvoering door de staten die partij zijn, heeft het Comité de EU uitgenodigd om te overwegen haar uitvoeringsverslag één jaar voor de deadline in te dienen.

³ Voor drie gebieden is onmiddellijke actie vereist: 1. actualisering van de bevoegdheidsverklaring; 2. aanname van de Europese toegankelijkheidsakte; en 3. afstemming van de samenstelling van het EU-kader voor toezicht op de beginselen van Parijs. Het verslag over deze drie aanbevelingen moet binnen 12 maanden na de slotopmerkingen worden ingediend.

⁴ Zie <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Simplifiedreportingprocedure.aspx>

De aanbevelingen van het VN-Comité voor de rechten van de mens voor de openbare bestuursorganen van de EU

Artikel 5 Gelijkheid en non-discriminatie	Alle EU-werknemers met een handicap, of zij die gezinsleden met een handicap hebben, moeten de redelijke voorzieningen krijgen die ze nodig hebben om hun rechten op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende relaties op voet van gelijkheid met anderen te kunnen genieten (punt 79 van de slotopmerkingen).
Artikel 13 Toegang tot de rechter	De EU moet volledige toegang tot de rechter verzekeren en alle obstakels in EU-rechtbanken, met inbegrip van fysieke en procedurele obstakels en de obstakels voor handelingsbekwaamheid, wegnemen (punt 81).
Artikel 21 Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie	De EU moet bij officiële interacties de volledige toepassing van de normen voor webtoegankelijkheid verzekeren voor de websites van alle EU-instellingen en informatie aanbieden in gebarentaal, braille, augmentatieve en alternatieve communicatie, en andere toegankelijke communicatiemiddelen, -vormen en -formaten voor personen met een handicap, met inbegrip van gemakkelijk leesbare formaten (punt 83).
Artikel 24 Onderwijs	De EU moet ervoor zorgen dat alle studenten met een handicap de redelijke voorzieningen krijgen die ze nodig hebben om hun recht op inclusief kwaliteitsonderwijs in Europese Scholen te kunnen genieten. De Europese Scholen moeten een beleid invoeren waarbij niet wordt geweigerd op grond van handicap, en inclusief kwaliteitsonderwijs verzekeren voor alle studenten met een handicap (punt 85).
Artikel 25 Gezondheid	De EU moet haar gemeenschappelijk ziektekostenstelsel herzien, zodat ook de gezondheidsbehoeften van personen met een handicap erin zijn opgenomen op een manier die in overeenstemming is met het verdrag (punt 87).
Artikel 27 Werk en werkgelegenheid	De EU moet optreden als voorbeeld en meer personen met een handicap in haar instellingen in dienst nemen (punt 89).
Artikel 33 Implementatie en toezicht	De EU moet overwegen een interinstitutioneel samenwerkingsmechanisme in te stellen en contactpunten aan te wijzen in alle instellingen, agentschappen en organen van de Europese Unie (punt 77).
Artikel 4, lid 3	"Bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en

Algemene verplichtingen beleid tot uitvoering van dit verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, plegen de staten die partij zijn nauw overleg met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en betrekken hen daar via hun representatieve organisaties actief bij." (transversaal vraagstuk)

2. Rechten van personen met een handicap in de EU-instellingen: het rechtskader

2.1. Het primaire recht

Het groundbeginsel van non-discriminatie op grond van een handicap behoort tot de kernwaarden van de EU en is neergelegd in het primaire recht van de EU, met name in artikel 10 VWEU ("*Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid*"), en in het Handvest van de grondrechten, dat een aantal verwijzingen naar handicap en non-discriminatie bevat (bv. artikel 26 over de "Integratie van personen met een handicap"). De EU-brede toepassing van het Handvest wordt nauwgezet gemonitord door de Commissie, die haar bevindingen bekendmaakt in de vorm van een jaarlijks verslag⁵.

Het CRPD is een integraal onderdeel van het EU-recht, zoals ook is bevestigd door het Hof van Justitie in zijn historisch arrest in de gevoegde zaken C-335/11 en C-337/11 *HK Danmark*⁶. Het Hof bevestigt in zijn voorafgaande opmerkingen andermaal het bindende karakter van het CRPD en herinnert aan de voorrang ervan boven het afgeleide recht: "*volgens artikel 216, lid 2, VWEU [zijn] de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten verbindend voor de instellingen van de Unie en bijgevolg van hogere rang zijn dan de handelingen van de Unie.*" Bovendien voert het aan dat de "*voorrang van door de Unie gesloten internationale overeenkomsten op teksten van afgeleid recht gebiedt dat deze teksten zoveel mogelijk in overeenstemming met deze overeenkomsten worden uitgelegd*".

2.2. Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 en afgeleid recht

Sinds 2010 heeft de EU-conclusie van het CRPD aanzienlijke invloed gehad op het formuleren van een EU-gehandicaptenbeleid; deze trend zet zich waarschijnlijk door. De Europese strategie inzake handicaps 2010-2020, aangenomen in november 2010, vóór de toetreding van de EU tot het CRPD, vormt het operationele kader om de uitvoering van het verdrag op EU-niveau te waarborgen. De ondertitel ervan, "een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa", geeft blijk van grote ambitie. Heel wat van de acht essentiële actieterreinen (toegankelijkheid, participatie, gelijkheid,

⁵ Het meest recente verslag was dat van 2014: Europese Commissie, verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2014.

⁶ "*Bijgevolg maken de bepalingen van dit verdrag sedert de inwerkingtreding ervan deel uit van de rechtsorde van de Unie.*"

werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, sociale bescherming, gezondheid en externe actie) en de algemene uitvoeringsinstrumenten (voorlichting, financiële steun, statistieken en dataverzameling en monitoring) hebben onder andere rechtstreeks betrekking op de EU-instellingen, als openbare bestuursorganen.

Met betrekking tot de EU-instellingen benadrukt de strategie inzake handicaps hun verplichtingen ingevolge het CRPD en gaat ze een aantal verbintenissen aan, waarvan er veel betrekking hebben op de toegankelijkheid van de instellingen (bv. manieren zoeken om het gebruik van gebarentaal en braille in de communicatie met de EU-instellingen te vereenvoudigen).

Het bij de strategie behorende actieplan voor 2010-2015 is gericht op vier specifieke acties met betrekking tot de openbare bestuursorganen van de EU⁷:

- werkgelegenheidskwesties van personen met een handicap in de EU-instellingen aanpakken
- aanwerving: de toegankelijkheid van testcentra, IT-tools en selectieprocedures verbeteren, en redelijke voorzieningen verlenen
- de toegankelijkheid van gebouwen, websites, evenementen, ICT-tools, toepassingen en documenten van de EU verbeteren
- een interinstitutionele groep oprichten om de uitvoering van het EU-Verdrag te coördineren.

In een aantal wetten in het afgeleide recht van de EU is het recht van personen met een handicap op gelijke behandeling, non-discriminatie en volledige toegankelijkheid uitdrukkelijk vastgesteld. Deze wetten en bepalingen zijn gericht tot en zijn dus bindend voor de lidstaten. Zelfs als ze niet juridisch bindend zijn voor het EU-bestuur, kan de inhoud ervan toch stroken met beginselen die ook worden gedeeld door de EU-instellingen, als openbare bestuursorganen. Een mooi voorbeeld hiervan is de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die alleen bindend is voor de lidstaten⁸. Zoals bepaald in punt 2.3.1 hebben de EU-instellingen de definitie van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep voor "redelijke voorzieningen" echter haast letterlijk overgenomen voor het statuut van het EU-personeel.

Met het voorstel voor een richtlijn inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties⁹ wil het Parlement nog een stap verder gaan. In het op

⁷ Initieel plan voor de uitvoering van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020: lijst van maatregelen 2010-2015. SEC(2010)1324. 15.11.2010, blz. 20.

⁸ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. PB L 303 van 2.12.2000. Zie artikel 21: "Deze Richtlijn is gericht tot de lidstaten."

De richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep geldt voor de openbare en particuliere sector in de EU-lidstaten en stelt minimumvoorschriften vast voor de bescherming tegen (directe en indirecte) discriminatie op grond van, onder andere, handicap met betrekking tot werkgelegenheid (met inbegrip van aanwerving) en beroepsopleiding.

⁹ COM(2012) 721.

26 februari 2014 in eerste lezing vastgestelde standpunt¹⁰ nam het Parlement een amendement met een nieuwe overweging aan, waarmee het de EU-instellingen uitnodigt om de verplichtingen ingevolge de richtlijn vrijwillig na te leven en zo het goede voorbeeld te geven: "*Hoewel deze Richtlijn niet van toepassing is op websites van instellingen van de Unie, moeten deze instellingen niettemin voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn en een voorbeeld zijn van optimale praktijkinvulling.*" (amendement 5; overweging 2 ter (nieuw))¹¹.

Bovendien is in dit verband ook Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten¹² het vermelden waard. Deze betreft de kwestie van het toepassingsgebied buiten de lidstaten: "*Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten en is derhalve niet van toepassing op opdrachten die door internationale organisaties in eigen naam en voor eigen rekening worden aanbesteed. Verduidelijkt dient echter te worden in welke mate deze richtlijn moet worden toegepast op aanbestedingen die onder specifieke internationale regels vallen*" (overweging 21). De richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten is bijzonder relevant in verband met de rechten van personen met een handicap, aangezien ze de toegankelijkheidseisen voor personen met een handicap volledig aanpakt op het gebied van overheidsopdrachten en een goed voorbeeld is van naleving van het CRPD.

2.3 Statuut van het EU-personeel

2.3.1. Betere rechten voor personen met een handicap door de hervormingen van 2004 en 2014 van het statuut van het EU-personeel

In de slotopmerkingen beveelt het Comité voor de rechten van personen met een handicap de EU aan ervoor te zorgen dat alle werknemers van de Europese Unie met een handicap, of zij die gezinsleden met een handicap hebben, de redelijke voorzieningen krijgen die ze nodig hebben om hun rechten op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende relaties op voet van gelijkheid met anderen te kunnen genieten (punt 79).

De voorwaarden voor aanwerving en tewerkstelling van het personeel in de meer dan 50 instellingen, organen en agentschappen van de EU, die samen de openbare bestuursorganen van de EU vormen, zijn vastgelegd in het Statuut van het EU-personeel. Het is een onderdeel van de algemene beginselen en houdt een engagement in voor gelijke behandeling en non-discriminatie, en verbiedt "*iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst*

¹⁰ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 26 februari 2014 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties. P7_TA(2014)0158.

¹¹ Hoewel het standpunt van de Raad nog in behandeling is op het ogenblik van dit schrijven, heeft de Commissie in haar antwoord op de EP-resolutie al duidelijk te kennen gegeven dat ze niet van plan is dit amendement te aanvaarden.

¹² Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG. PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid". Het bovengenoemde beginsel van non-discriminatie werd ingevoerd door de hervorming van 2004 van het Statuut van het EU-personeel¹³ en betekende een grote sprong voorwaarts wat betreft de rechten van personen met een handicap. Voordien bleven de rechten voor personen met een handicap grotendeels beperkt tot specifieke extra gezinsbijslagen en bijslagen voor wezen voor gehandicapte kinderen van ambtenaren.

Naast het expliciete engagement inzake non-discriminatie, werden met de hervorming van 2004 de volgende bepalingen voor personen met een handicap ingevoerd:

- Een personeelslid kan onbezoldigd verlof om redenen van persoonlijke aard krijgen om "zijn echtgenoot, een bloedverwant in opgaande of in neergaande lijn, of een broer of zuster bij te staan in geval van een ernstige ziekte of een handicap, naar behoren gestaafd door een medisch attest" (artikel 40, lid 2, onder iii).
- Verlof om gezinsredenen kan worden aangevraagd om te zorgen voor een ernstig zieke of gehandicapte bloedverwant (kind, ouder of broer of zuster). Dit recht is beperkt tot een maximum van negen maanden over de gehele loopbaan van een ambtenaar en gedurende deze periode krijgt de ambtenaar geen salaris, maar een kleine vergoeding (artikel 42 ter).
- Personeelsleden hebben het recht om deeltijds te werken om te zorgen voor een ernstig zieke of gehandicapte echtgenoot, een bloedverwant in opgaande of in neergaande lijn, of een broer of zuster (artikel 55 bis, lid 2, onder e).
- Zwangerschapsverlof kan worden verlengd tot 24 weken (in plaats van 20) in geval van geboorte van een kind met een handicap of een ernstige ziekte (artikel 58).
- Naar analogie wordt buitengewoon verlof voor adoptie van een kind verlengd tot 24 weken (in plaats van 20) als het geadopteerde kind gehandicapt is (bijlage V, artikel 6).
- Met de hervorming is ook het concept van redelijke voorzieningen ingevoerd (artikel 1 quinquies, lid 4).

De invoering van het concept **redelijke voorzieningen** voor personen met een handicap was nieuw in het Statuut van het EU-personeel. Het verplicht de werkgever ertoe de werkomgeving aan te passen zodat een persoon met een handicap zijn/haar taken kan uitvoeren onder gelijke voorwaarden als niet-gehandicapte collega's. Dat kan gebeuren onder de vorm van fysieke/materiële of organisatorische/administratieve maatregelen, zoals het toegankelijk maken van de bestaande infrastructuur of het aanpassen van werkmateriaal of werkroosters. Sinds 2011 wordt in de algemene begroting van de EU expliciet verwezen naar het CRPD; er wordt in een specifiek budget voorzien om tegemoet te komen aan de behoeften van personeel, stagiairs en bezoekers en de verlening van diensten op maat van personen met een handicap.

Het Statuut van het EU-personeel legt vast dat een persoon met een handicap geschikt wordt geacht om te werken "wanneer hij in staat is, mits een aantal redelijke

¹³ Verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen. PB L 124 van 27.4.2004, blz. 1 e.v.

voorzieningen worden aangebracht, de fundamentele taken van het betrokken ambt te vervullen" (artikel 1 quinquies, lid 4). Sommige EU-instellingen (bv. de Commissie en het Parlement) hebben specifieke uitvoeringsvoorschriften en/of praktische richtsnoeren¹⁴ aangenomen voor de bepalingen die zijn vastgelegd in artikel 1 quinquies, lid 4, van Statuut van het EU-personeel. Dit heeft tot doel hun aanpak te systematiseren aan de hand van procedures, bv. om erkenning te krijgen voor een handicap, om redelijke voorzieningen aan te vragen of om te bepalen wat voor de werkgever kan worden beschouwd als een onevenredige belasting in verband met redelijke voorzieningen.

Toen het voor het eerst in het Statuut van het EU-personeel werd ingevoerd, vormden redelijke voorzieningen weliswaar een nieuw concept in het bestuursrecht van de EU, maar het bestond wel al in andere EU-wetgeving: met name de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die in 2000 werd aangenomen, bevat een dergelijke bepaling (artikel 5). En zelfs vóór de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, behandelde Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen al de aanpassingen aan de werkplek (aan de gebouwde omgeving en de infrastructuur) om tegemoet te komen aan de individuele behoeften van werknemers met een handicap¹⁵.

Voor het Statuut van het EU-personeel is uit de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep inspiratie geput voor de definitie van "redelijke voorzieningen" en de beperkingen van deze juridische verplichting ("*tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen*"), zoals wordt aangetoond in onderstaande vergelijking.

¹⁴ Europese Commissie: DG Personele Middelen en Veiligheid: Richtsnoeren inzake het recht op redelijke voorzieningen voor personen met een handicap. Februari 2015.

Europees Parlement: Interne voorschriften voor de uitvoering van artikel 1 quinquies, lid 4, van het Statuut van het EU-personeel (personen met een handicap). 1.4.2015.

¹⁵ In punt 20 van bijlage I is het volgende vastgelegd: "*Bij de inrichting van de arbeidsplaatsen moet in voorkomend geval met gehandicapte werknemers rekening worden gehouden. Dit geldt met name voor deuren, verbindingswegen, trappen, doucheruimten, wasruimten, toiletten, en werkplekken die rechtstreeks door gehandicapte werknemers worden ingenomen.*"

Definitie van redelijke voorzieningen	
Statuut van het EU-personeel Artikel 1 quinquies, lid 4	<i>"Onder 'redelijke voorzieningen' om de fundamentele taken van een ambt te kunnen vervullen, wordt verstaan passende maatregelen, waar nodig, om een persoon met een handicap in staat te stellen om toegang te krijgen tot, deel te nemen aan, en carrière te maken in het arbeidsleven, of opleidingen te volgen, zonder dat dit voor de werkgever een onevenredig zware belasting vormt."</i>
Richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep Artikel 5	<i>"Teneinde te waarborgen dat het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot personen met een handicap nageleefd wordt, wordt voorzien in redelijke aanpassingen. Dit houdt in dat de werkgever, naargelang de behoefte, in een concrete situatie passende maatregelen neemt om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen dan wel om een opleiding te genieten, tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen."</i>
CRPD Artikel 2	<i>"'Redelijke aanpassingen': noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen."</i>

De hervorming van 2013 van het Statuut van het EU-personeel¹⁶, die in werking trad op 1 januari 2014, zorgde voor nog meer verbeteringen voor personeelsleden met een handicap en personeel met gezinsleden met een handicap. Om deze bepalingen was gevraagd bij de toetreding van de EU tot het CRPD. Zij:

- stemden de definitie van personen met een handicap af op het CRPD;
- bevatten bepalingen die positieve acties voor personen met een handicap mogelijk maakten; en
- voegden bepalingen toe ten gunste van EU-ambtenaren met gezinsleden met een handicap.

	Statuut van het EU-personeel (2014)	CRPD
Definitie van een persoon met een handicap	<i>"Wordt als persoon met een handicap aangemerkt, de persoon die een langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperking heeft die hem, in wisselwerking met diverse hinderpalen, kunnen belemmeren om volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan de samenleving" (artikel 1 quinquies, lid 4)</i>	<i>"Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving." (artikel 1)</i> Dit is <i>stricto sensu</i> slechts een indicatie, aangezien het CRPD "handicap" beschouwt als "aan verandering onderhevig" (preambule, onder e)) en derhalve geeft het geen bindende definitie.

¹⁶ Verordening (EU, Euratom) nr. 1023/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie. PB L 287 van 29.10.2013, blz. 15 e.v.

<p>Positieve actie¹⁷</p>	<p>"Het beginsel van gelijke behandeling belet de tot aanstelling bevoegde gezagsorganen van de instellingen niet om maatregelen te handhaven of aan te nemen waarbij voorzien wordt in specifieke voordelen om de uitoefening van een beroepsactiviteit door personen met een handicap te vereenvoudigen of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren." (artikel 1 quinques, lid 4)</p>	<p>"Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit verdrag." (artikel 5, lid 4)</p>
<p>Gezinsleden met een handicap</p>	<p>Het Statuut van het EU-personeel van 2014 voorziet in bijkomende maatregelen met betrekking tot gezinsleden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ouderschapsverlof voor ouders van kinderen ten laste met een handicap wordt verdubbeld en de vergoeding voor het ouderschapsverlof is iets hoger (artikel 42 bis); • Bij ernstige moeilijkheden kan een personeelslid 95 % werken zonder salarisvermindering om te kunnen zorgen voor een kind ten laste tot het de leeftijd van 14 jaar bereikt (artikel 55 bis, lid 2, onder d)). 	<p>"Dat personen met een handicap en hun gezinsleden de nodige bescherming en ondersteuning dienen te ontvangen, teneinde hun gezinnen in staat te stellen bij te dragen aan het volledige genot van de rechten van personen met een handicap en wel op voet van gelijkheid met anderen" (preambule, onder x)).</p>

Naast het Statuut van het EU-personeel, dat bindend is voor alle openbare bestuursorganen van de EU, hebben enkele instellingen en organen interne richtsnoeren, uitvoeringsvoorschriften en praktijken aangenomen betreffende de verplichtingen in verband met handicaps tegenover personeelsleden en het publiek.

Om de voorschriften met betrekking tot gezinsleden met een handicap (of ernstig zieke gezinsleden) van EU-personeel aan te vullen, moet Besluit 2006/6/EG van de Raad¹⁸ worden vermeld. Hierin wordt voorzien in financiële steun aan de overlevende echtgenoot van een EU-ambtenaar als die een handicap heeft of aan een langdurige ziekte lijdt.

2.3.2. Het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van aanwerving en werkgelegenheid

¹⁷ Het concept "positieve actie" bestond reeds in de EU-wetgeving: De richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep maakt "positieve actie" op de arbeidsmarkt mogelijk om gelijkheid vast te stellen tussen personen met een handicap en om de nadelen van personen met een handicap te compenseren.

¹⁸ Besluit van de Raad van 12 december 2005 betreffende de regeling tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun ter aanvulling van het pensioen van een overlevende echtgenoot die aan een ernstige of langdurige ziekte lijdt of die een handicap heeft (2006/6/EG, Euratom). PB L 5 van 10.1.2006, blz. 15.

Het CRPD roept de publieke sector op personen met een handicap tewerk te stellen (artikel 27, lid 1, onder g)). In de slotopmerkingen dringt het er bij de EU op aan in dit verband op te treden als voorbeeld en dus meer personen met een handicap in alle EU-instellingen in dienst te nemen (punt 89).

Wat betreft aanwerving en werkgelegenheid streven de EU-instellingen een beleid inzake gelijke behandeling na. Enkele instellingen hebben specifieke "gedragscodes ten aanzien van de aanwerving van mensen met een handicap"¹⁹.

2.3.2.1. Gebrek aan statistieken met betrekking tot personeelsleden met een handicap

Blijkbaar bestaan er geen statistieken over het aantal actieve EU-personeelsleden met een handicap. Dit houdt verband met gegevensbescherming, maar ook met het feit dat elke gegevensverzamelingsmethode afhangt van de bereidheid van een personeelslid om een handicap bekend te maken. En zelfs wanneer een personeelslid dat vrijwillig verklaart, moet het verzamelen van gegevens gebeuren volgens een solide methode. Personeelsenquêtes die in verscheidene EU-instellingen zijn gevoerd, leverden geen betrouwbare cijfers op, deels vanwege de lage respons en deels door de vraagstelling. Artikel 31 van het CRPD stelt vast dat voor een effectieve tenuitvoerlegging van het verdrag het verzamelen van gespecificeerde gegevens als basis moet dienen voor een geïnformeerde beleidsvorming. Door een gebrek aan specifieke statistische gegevens is het moeilijk om een toename van de aanwerving van personen met een handicap te meten.

Mogelijk kunnen betrouwbare gegevens alleen worden verkregen uit verzoeken met betrekking tot redelijke voorzieningen en uit aanvragen voor officiële erkenning van een handicap door het bestuur. Door deze erkenning kunnen personeelsleden met een handicap (of met afhankelijke gezinsleden met een handicap) een vergoeding aanvragen voor de kosten met betrekking tot hun handicap die niet worden gedekt door de ziektekostenverzekering²⁰. Het Statuut van het EU-personeel (artikel 1 quinquies, lid 4) legt vast dat een "gebrek wordt vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 33", waar in een onderzoek door de raadgevend arts van de instelling wordt voorzien. Er dient echter te worden opgemerkt dat, ondanks de benadering van het CRPD op basis van het sociaal model, in deze definitie de medische definitie van handicap wordt behouden.

2.3.2.2. Aanwerving

In het algemeen kunnen ambtenaren alleen worden benoemd als ze lichamelijk geschikt zijn om hun taken te vervullen (artikel 28, onder e)) van het Statuut van het EU-personeel). Overeenkomstig artikel 4 van het Statuut van het EU-personeel kan een

¹⁹ Europees Parlement: Besluit van het Bureau van 22 juni 2005; Europese Commissie: Besluit C(2003)4362 van de Commissie van 25 november 2003; In oktober 1999 aangenomen code van het Europees Hof van Justitie; In september 1998 aangenomen code van het Europees Economisch en Sociaal Comité.

²⁰ Zie punt 6 voor meer informatie over de "Aanvullende steun voor gehandicapten".

persoon met een handicap worden aangeworven "wanneer hij in staat is, mits een aantal redelijke voorzieningen worden aangebracht, de fundamentele taken van het betrokken ambt te vervullen", op voorwaarde dat hij voldoet aan de eisen van artikel 28, onder e).

Bij alle specifieke vacatures bij individuele EU-instellingen of -organen, en alle selectieprocedures die worden uitgevoerd door het Europees Bureau voor personeelsselectie²¹ worden de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie uitdrukkelijk geëerbiedigd. Het Europees Bureau voor personeelsselectie heeft een gehandicaptenbeleid ontwikkeld dat is vastgelegd in de "algemene bepalingen betreffende algemene vergelijkende onderzoeken"²². Deze bepalingen vormen een integraal onderdeel van elke aankondiging van een vergelijkend onderzoek en ze bevatten een gedetailleerd stuk over bijzondere behoeften (punt 2.1.5.). Alle kandidaten met bijzondere behoeften krijgen bij elke stap van de selectieprocedure aangepaste redelijke voorzieningen. Het Europees Bureau voor personeelsselectie krijgt jaarlijks meer dan 300 aanvragen voor redelijke voorzieningen vanwege een handicap of een medische aandoening²³. Voor dergelijke kwesties heeft het een interne deskundige in dienst die ervoor zorgt dat de procedure verloopt op basis van beste praktijken. Enkele voorbeelden van redelijke voorzieningen waarin het Europees Bureau voor personeelsselectie voorziet: ondersteuning en hulp; extra tijd; gebarentolken voor dove kandidaten; compenserende software (bv. brailletoetsenbord, schermlezer); in braille gedrukte tests. Bovendien voldoen de testcentra voor de tests op computer aan de criteria voor fysieke toegankelijkheid.

In overeenstemming met zijn inclusiebeleid voert het Europees Bureau voor personeelsselectie geen afzonderlijke vergelijkende onderzoeken voor kandidaten met een handicap. Alle kandidaten doorlopen dezelfde tests. Om meer kandidaten met een handicap aan te trekken, wil het Europees Bureau voor personeelsselectie hen in samenwerking met het Europees Gehandicaptenforum (EGF) door gerichte communicatie tegemoet treden.

Wat betreft het CRPD heeft het Europees Bureau voor personeelsselectie bij de Commissie een actieplan ingediend als contactpunt voor de uitvoering van het verdrag.

2.3.2.3. Positieve-actieprogramma's

Positieve-actieprogramma's die de aanwerving van personen met een handicap stimuleren, hebben al tot heftige discussies geleid. Sommigen geven de voorkeur aan inclusie in plaats van positieve-actieprogramma's en geven daarbij aan dat een zuiver op verdienste gebaseerde selectieprocedure eerlijker is voor iedereen, en in het bijzonder voor personen met een handicap, mits redelijke voorzieningen ter beschikking worden gesteld. Anderen geloven dan weer dat alleen positieve actie een echt verschil kan maken om de werkgelegenheid bij personen met een handicap te verhogen.

²¹ Het Europees Bureau voor personeelsselectie is verantwoordelijk voor de selectie van vaste en contractuele personeelsleden voor de EU-instellingen en -agentschappen.

²² PB 2015/070 A van 27.2.2015, blz. 1-31.

²³ E-mailcorrespondentie met het Europees Bureau voor personeelsselectie van 7.3.2016.

Krachtens artikel 5, lid 4, van het CRPD wordt positieve actie uitdrukkelijk toegestaan als "specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken". Het Statuut van het EU-personeel bevat een bepaling voor positieve-actiemaatregelen; de tekst suggereert evenwel dat dergelijke maatregelen betrekking hebben op personeel dat reeds is tewerkgesteld door de EU-instellingen en niet voor aanwerving, aangezien positieve actie wordt gedefinieerd als "*maatregelen [...] waarbij voorzien wordt in specifieke voordelen om de uitoefening van een beroepsactiviteit door personen met een handicap te vereenvoudigen of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren*" (artikel 1 quinquies, lid 4).

Positieve-actieprogramma's komen maar zelden voor in de instellingen; blijkbaar maakt alleen het Europees Parlement er gebruik van. Op basis van de "Gedragscode ten aanzien van de aanwerving van mensen met een handicap" van het Parlement van 2005, beschikt het over twee programma's; één voor contractuele personeelsleden en één voor stagiairs met een handicap. De bedoeling van beide programma's is om personen met een handicap een zinvolle arbeidservaring te bieden en handicaps onder de aandacht te brengen van het personeel in het Parlement, en er een ervaring van wederzijds leren van te maken.

Wat betreft stagiairs, bestaat de betaalde stageperiode van vijf maanden voor personen met een handicap al sinds 2007, aanvankelijk als een apart programma. Sinds de herfst van 2015 is het geïntegreerd in het algemene Schuman-stageprogramma. Tot op heden hebben bij het Parlement al meer dan 130 mensen stage gelopen in het kader van dit programma. Om het programma bekend te maken bij de doelgroep, helpt het EGF het te promoten.

Het andere positieve-actieprogramma is gericht op de aanwerving van arbeidscontractanten met een handicap. Het is gericht op personen met een handicap die een CAST-selectieprocedure hebben doorlopen en nog niet eerder voor een EU-instelling of -orgaan hebben gewerkt. Een specifieke begrotingsvoorziening maakt het mogelijk om hen voor een periode van één jaar aan te werven als arbeidscontractanten. Dit programma is gebaseerd op het "Actieplan voor de bevordering van gelijkheid en diversiteit (2009-2013)"²⁴, en is opnieuw opgenomen in het daaropvolgende actieplan voor de periode 2014-2019.

2.3.3. Relevante rechtspraak en klachten bij de Ombudsman

Een aantal zaken met betrekking tot personeelsleden met een handicap is voor de Europese Ombudsman of het Hof van Justitie gebracht. Zij tonen aan dat het EU-bestuur een zekere discretionaire bevoegdheid heeft wat betreft het nemen van besluiten over de individuele rechten van personeelsleden. Deze besluiten moeten in overeenstemming zijn met de geldende administratieve voorschriften en moeten tevens worden genomen met

²⁴ Dit actieplan is op 9 maart 2009 aangenomen door het Bureau. In titel II.3 "Positieve-actiemaatregelen nemen/uitvoeren om de tewerkstelling van personen met een handicap te bevorderen", pleit het er onder letter b) voor om positieve-actiemaatregelen op te stellen voor de aanwerving van personen met een handicap als contractuele personeelsleden.

het oog op de zorgplicht. Deze zaken handelen voornamelijk over de dubbele kindertoelage, dekking van de ziektekostenverzekering en toegankelijkheid. Zaken met betrekking tot toegankelijkheid en gezondheidszorg worden in de desbetreffende delen besproken. Over het algemeen dienen de genoemde zaken als voorbeeld en vormen ze geen limitatieve lijst.

Wat betreft de bovengenoemde statutaire rechten, gaan de meeste zaken over de dubbele kindertoelage die, overeenkomstig artikel 67, lid 3, van het Statuut van het EU-personeel, "bij een bijzonder met redenen omkleed besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag [kan] worden verdubbeld op grond van medische bewijsstukken waaruit blijkt dat het desbetreffende kind een handicap of een langdurige ziekte heeft die voor de ambtenaar een zware financiële last is". De dubbele kindertoelage is bedoeld om de financiële last als gevolg van de handicap of de ziekte van het kind van de ambtenaar tot op zekere hoogte te verlichten.

In de eerste twee hieronder genoemde zaken verklaarde de rechtbank een besluit van een instelling om de (voortgezette) dubbele kindertoelage af te wijzen, nietig.

- In zijn arrest van 22 mei 2014 in de zaak F-130/12, *CI tegen Europees Parlement*, verklaarde het Gerecht voor ambtenarenzaken het besluit van het bestuur om de dubbele toelage voor het gehandicapte kind van de eiser niet te verlengen, nietig. Voordat de zaak voor de rechtbank werd gebracht, had de ambtenaar een klacht ingediend bij de Ombudsman. Het Gerecht oordeelde dat "het bestuur [van de instelling] niet binnen de grenzen van het redelijke is gebleven bij de beoordeling van het belang van de dienst ten opzichte van het belang van de betrokken ambtenaar, en zijn bevoegdheid op een kennelijk onjuiste manier heeft uitgeoefend bij de uitvoering van de minnelijke schikking die door de Ombudsman was voorgesteld en door de partijen was geaccepteerd, en daardoor de zorgplicht heeft geschonden".
- In zaak T-33/04, *Weißenfels tegen Europees Parlement*, maakte een EU-ambtenaar bezwaar tegen het besluit van de instelling om het bedrag van een door het Luxemburgse Solidariteitsfonds uitgekeerde bijzondere aanvullende steun voor kinderen met een handicap af te trekken van de dubbele kindertoelage en voerde hij daarbij aan dat de twee toelagen niet van dezelfde aard waren. Het Gerecht van eerste aanleg wees het verzoek af. De eiser ging in beroep bij het Hof van Justitie, dat de ambtenaar en zijn gehandicapt kind op 18 december 2007 in het gelijk stelde door het bestreden arrest nietig te verklaren (zaak C-135/06 P).
- Zaak 1953/2008/MF, een klacht van een ambtenaar bij de Europese Ombudsman, is soortgelijk aan de *Weißenfels*-zaak. Het punt van discussie is opnieuw de steun die door Luxemburg wordt uitgekeerd voor kinderen met een handicap. In deze zaak was de Ombudsman van opvatting dat de weigering van de instelling om de klager de dubbele kindertoelage toe te kennen een geval van wanbestuur was. Hij oordeelde dat de weigering van de instelling "om de klager de onwettige inhouding op toelage van de EU te vergoeden, en zo financiële steun voor een reeds zwaar belaste ouder van een kind met een handicap te ontzeggen, niet in overeenstemming is met de beginselen van goed bestuur".
- Zaak 899/2011/TN betreft een ambtenaar wiens kind vanaf de geboorte voor 100 % gehandicapt is. De ambtenaar ontving de dubbele kindertoelage vanaf de datum van

zijn aanvraag die hij pas na enkele jaren in dienst had ingediend, omdat hij niet op de hoogte was van de bepaling in het Statuut van het EU-personeel. Na het onderzoek van de Ombudsman accepteerde de betrokken instelling het standpunt van de Ombudsman en besloot ze dat de klager de dubbele toelage had moeten krijgen vanaf het moment dat hij begon te werken als EU-ambtenaar.

- Zaak 118/2013/AN gaat over beroepsmobiliteit. Een ambtenaar die in een kantoor in een lidstaat was gedetacheerd, had vanwege haar ernstig gehandicapte kind een afwijking inzake beroepsmobiliteit toegekend gekregen zolang een overplaatsing, waarvoor ze naar het buitenland zou moeten verhuizen, onverenigbaar was met de gezondheidstoestand van het kind. Na een paar jaar trok de instelling de afwijking in, ondanks het feit dat de toestand van het kind ongewijzigd was gebleven. De Ombudsman was van oordeel dat het opleggen van een mobiliteitsplicht in de gegeven omstandigheden onevenredig was, des te meer omdat de verplichte mobiliteit van de ambtenaar pas zou ingaan kort voordat ze de leeftijdsgrens voor mobiliteit (60 jaar) zou bereiken. Uiteindelijk accepteerde de instelling de aanbeveling van de Ombudsman om de afwijking te verlengen.

3. Toegankelijkheid van de EU-instellingen: gebouwen, websites en openbare vergaderingen

In zijn slotopmerkingen dringt het Comité voor de rechten van personen met een handicap er bij de EU op aan om bij officiële interacties de volledige toepassing van de normen voor webtoegankelijkheid te verzekeren voor de websites van alle EU-instellingen en informatie aan te bieden in gebarentaal, braille, augmentatieve en alternatieve communicatie, en andere toegankelijke communicatiemiddelen, -vormen en -formaten voor personen met een handicap, met inbegrip van gemakkelijk leesbare formaten (punt 83).

De Europese strategie inzake handicaps 2010-2020, het handicapgerelateerde beleidskader van de EU, behandelt de toegankelijkheid van de faciliteiten en diensten van de EU-instellingen reeds als een belangrijke kwestie. De belofte die in het bijbehorende "actieplan" is gemaakt, is gericht op een verbeterde toegankelijkheid van gebouwen, websites, evenementen, ICT-tools, toepassingen en documenten van de EU ten behoeve van zowel het EU-personeel als het publiek in de interactie met de EU-instellingen.

3.1. Toegankelijkheid van EU-gebouwen

Gedurende lange tijd lag de nadruk van het concept toegankelijkheid voornamelijk op de gebouwde omgeving. De EU-instellingen streven naar gebouwen zonder obstakels voor personeel en bezoekers door de desbetreffende plaatselijke wetgeving en normen met betrekking tot toegankelijkheid na te leven. Deze normen hebben betrekking op kwesties

zoals algemene toegang, mobiliteit in het gebouw, voorbehouden parkeerplaatsen, verlichting en bewegwijzering in gebouwen, sanitair of noodevacuatie.

Aangezien het EU-bestuur in een groot aantal verschillende gebouwen is ondergebracht, is het in sommige gebouwen echter gemakkelijker dan in andere om een toegang zonder obstakels te verzekeren. Dit blijkt duidelijk uit een zaak voor de Ombudsman uit 2007²⁵. In deze zaak klaagde een ambtenaar van de Commissie, die een rolstoelgebruiker was, dat de ruimten van zijn werkplek, het Beaulieu-gebouw, niet direct toegankelijk waren voor personen met een handicap en/of beperkte mobiliteit. Naar aanleiding van de klacht werden uiteindelijk de nodige aanpassingen doorgevoerd aan het gebouw in kwestie. Bovendien verzocht de Ombudsman in zijn onderzoek de Commissie om de toegankelijkheid van alle gebouwen die zij gebruikt in kaart te brengen en zich te engageren om ze volledig toegankelijk te maken voor personen met een handicap.

Een hulpmiddel om lacunes te identificeren, zijn toegankelijkheidsaudits. Het Europees Parlement voerde in 2003 een eerste toegankelijkheidsaudit uit, die interessant genoeg precies samenviel met het Europees Jaar van personen met een handicap. Momenteel vindt er een audit van alle parlementaire gebouwen plaats op de drie vestigingen en in de informatiebureaus in de lidstaten.

Het aanpassen van oudere gebouwen kan een moeilijke en dure zaak zijn, terwijl het in het geval van nieuwe gebouwen om voor de hand liggende redenen eenvoudiger is om te voldoen aan de toegankelijkheidsnormen. In dit verband is de beste architecturale oplossing dan ook vaak het "universeel ontwerp" (ook "ontwerp voor iedereen" genoemd) dat vanaf het begin een zo breed mogelijk gebruik toelaat, met inbegrip van het gebruik door personen met een handicap²⁶. Zo heeft het Parlement het beginsel "ontwerp voor iedereen" aangenomen voor de inrichting van gebouwen en de planning en aankoop van nieuwe gebouwen.

Ondanks alle inspanningen van de instellingen om hun gebouwen toegankelijker te maken, blijft de bereikbaarheid ervan, zoals vanaf de metro, het station of de luchthaven, evenwel vaak een uitdaging voor personen met beperkte mobiliteit. De toegankelijkheid van de omgeving valt uiteraard buiten het werkterrein van de EU-instellingen.

3.2. Toegankelijkheid van de websites van de EU-instellingen

Webtoegankelijkheid betekent dat iedereen, met inbegrip van personen met een handicap, het internet kan waarnemen en begrijpen, erop kan navigeren, ermee kan interageren²⁷. Het begrip verwijst naar principes en technieken voor de ontwikkeling van websites zodat de inhoud toegankelijk is voor alle gebruikers, en met name voor

²⁵ Zaak 2631/2007/(JMA)MHZ.

²⁶ Het CRPD promoot een dergelijk universeel ontwerp in het algemeen, ook buiten de gebouwde omgeving. Zie artikel 9, onder h), van het CRPD, waarin het de staten die partij zijn oproept om "het ontwerp, de ontwikkeling, productie en distributie van toegankelijke informatie- en communicatietechnologieën, en communicatiesystemen in een vroeg stadium te bevorderen, opdat deze technologieën en systemen tegen minimale kosten toegankelijk worden".

²⁷ [Definitie](#) overgenomen van de Engelstalige website van het World Wide Web Consortium W3C.

gebruikers met een handicap. Voor deze groep van gebruikers is het belangrijk dat websites zodanig worden ontworpen dat interoperabiliteit met ondersteunende technologieën (bv. schermlezers), ondertitels en gemakkelijk leesbare teksten mogelijk zijn.

De digitale agenda voor Europa, die in mei 2010 is gelanceerd als een van de kerninitiatieven van Europa 2020, bevatte een engagement om openbare websites en onlinediensten af te stemmen op de internationaal erkende normen voor webtoegankelijkheid, namelijk de richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud (WCAG) 2.0²⁸. Er dient echter te worden opgemerkt dat deze mededeling van de Commissie op het gebied van webtoegankelijkheid niet verwijst naar de openbare bestuursorganen van de EU.

Een eerste uitdrukkelijke belofte voor verbeterde toegankelijkheid van EU-websites is neergelegd in de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020. Afgezien van enkele opmerkelijke uitzonderingen bestaan er tot op heden echter geen voorschriften die voor alle instellingen gelden en waarin de praktische aspecten worden uiteengezet. Zoals bepaald in punt 2.2, heeft het Parlement geprobeerd om zich op deze doelstelling te richten door een wijziging aan te nemen van het voorstel van de Commissie inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties (COM(2012) 721), waarbij het de EU-instellingen uitnodigt om de verplichtingen ingevolge de richtlijn (die als internemarktmaatregel aan de lidstaten is gericht) vrijwillig na te leven. De wetgevingsprocedure is nog in behandeling en het blijft te bezien of deze wijziging van de eerste lezing door het Parlement zal worden behouden in de slotakte.

Momenteel zijn er maar weinig geregelde gebieden met betrekking tot de toegankelijkheid van EU-websites. Verordening (EU) nr. 216/2013 van de Raad betreffende de elektronische publicatie van het Publicatieblad van de Europese Unie²⁹ is een goed voorbeeld. Hierin wordt uitdrukkelijk herinnerd aan de verplichtingen van de EU ingevolge het CRPD met betrekking tot de toegankelijkheid van informatie (overweging 11) en wordt de toegankelijkheid van de EUR-Lex-website vastgelegd, waarbij het Publicatiebureau ervoor verantwoordelijk is om "de technische faciliteiten implementeren en uitbreiden teneinde de toegankelijkheid van de elektronische editie van het Publicatieblad voor alle gebruikers te waarborgen" (artikel 4). Een ander voorbeeld, maar zonder bindend karakter, zijn de nieuwe richtsnoeren van de Commissie voor de raadpleging van belanghebbenden in verband met nieuwe wetgevingsvoorstellen (of voor het herzien van bestaande wetten) die deel uitmaken van de agenda van de Commissie voor betere regelgeving. Deze houden rekening met de toegankelijkheidseisen zodat personen met een handicap hun mening kunnen geven tijdens de raadpleging³⁰.

²⁸ Een digitale agenda voor Europa. COM(2010) 245 van 19.5.2010, blz. 26.

²⁹ Verordening (EU) nr. 216/2013 van de Raad van 7 maart 2013 betreffende de elektronische publicatie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*. PB L 69 van 13.3.2013, blz. 1-3.

³⁰ Europese Commissie: Richtsnoeren voor betere regelgeving. SWD(2015) 111. 19.5.2015, blz. 76. De deelname van belanghebbenden met een handicap aan de raadplegingen is verder in detail uitgewerkt in de bijbehorende "Toolbox", blz. 315. Deze richtsnoeren zijn niet bindend.

In november 2014 bracht de Europese Blindenunie, een ngo die de belangen van alle blinde en slechtziende personen in Europa behartigt, een verslag uit waarin de toegankelijkheid van de websites van de Commissie, het Parlement en de Raad werd beoordeeld, en meer specifiek in hoeverre deze websites voldeden aan de normen van WCAG 2.0, niveaus A en AA³¹. De gedetailleerde bevindingen werden gepubliceerd als bijlagen bij hun verslag "Access denied!"³². De Europese Blindenunie voerde aan dat de EU-instellingen er stelselmatig niet in slagen hun informatie toegankelijk te maken voor blinde en slechtziende personen en kwam tot de volgende conclusie: "*De EU-instellingen hebben er niet voor gezorgd dat hun eigen publicaties, raadplegingen, websites en apps toegankelijk zijn voor ons, ondanks onze herhaalde oproepen om dat wel te doen. Dit maakt het voor ons heel moeilijk, of soms zelfs onmogelijk, om onze mening te geven tijdens het wetgevingsproces.*" Deze beoordeling is enigszins opvallend aangezien sinds 2010 alle nieuwe websites op de Europa-host in overeenstemming met de WCAG 2.0-normen zouden moeten zijn gecreëerd³³.

Wat betreft het Parlement, maakte het verslag van de Europese Blindenunie gewag van slechts enkele toegankelijkheidsproblemen. De beoordeling van de geteste websites van de Europese Commissie en de Raad was kritischer; deze websites werden als "uiterst ontoegankelijk" aangemerkt.

Sindsdien heeft de Raad zijn *Consilium*-website echter vernieuwd en daarbij meer nadruk gelegd op toegankelijkheid en bruikbaarheid. Sinds januari 2015 voldoet de website aan de WCAG 2.0-norm, niveau AA. De huidige toegankelijkheidsoplossingen bestaan onder andere uit compatibiliteit met toegankelijkheidstools, met name schermlezers (bv. Jaws, NVDA, Windows Eyes, VoiceOver), websitenavigatie met alleen sleutelwoorden, of de "honeypot"-methode in plaats van "captcha" in formulieren die zijn beschermd tegen spam.

Ook de Commissie werkt aan haar website om die in overeenstemming te brengen met de WCAG 2.0, niveau AA³⁴. Met de nieuwe website, waarvan de eerste elementen voor 2016 gepland staan, wil ze waar mogelijk niveau AAA bereiken³⁵. In een recente brief³⁶ van de Ombudsman aan de Commissie over de webtoegankelijkheid van sites en tools die door de Commissie worden beheerd, werden mogelijk nog meer inspanningen op dit gebied gevraagd.

³¹ Intussen is het hoogste niveau AAA.

³² Europese Blindenunie: [Access denied! How blind people struggle to access everyday goods, services and information and what the EU can do about it](#). November 2014.

[Annex I – Overview of the accessibility European Commission website](#)

[Annex II – Overview of the accessibility European Council website](#)

[Annex III – Overview of the accessibility European Parliament website](#)

³³ "Vanaf januari 2010 moeten alle nieuwe EUROPA-websites worden gecreëerd in overeenstemming met de WCAG 2.0, niveau AA." Zie het beleid van de Commissie inzake webtoegankelijkheid op http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/index_en.htm.

³⁴ Zie http://ec.europa.eu/ipg/accessibility_help/index_en.htm.

³⁵ SWD(2015) 127, blz. 39.

³⁶ [Brief van de Europese Ombudsman aan Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker](#). 16.2.2016.

De website van het EESC voldoet voor 90 % aan de WCAG 2.0, niveau AA; deze wordt momenteel vernieuwd om volledige overeenstemming te bereiken.

Eén zaak van de Ombudsman handelde over de toegankelijkheid van een specifieke EU-webtool³⁷. Een burger klaagde dat het Europass CV slecht toegankelijk was voor slechtziende personen. Cedefop, het EU-agentschap dat verantwoordelijk is voor het webportaal van Europass, reageerde snel door het webportaal in overeenstemming te brengen met de WCAG 2.0-normen en door de toegankelijkheid van downloadbare modellen te verbeteren. Bij deze laatstbedoelde verbetering waren personen met een handicap betrokken. Het agentschap werkte hiervoor immers samen met de school voor blinde personen in Thessaloniki. Dankzij de snelle follow-up van Cedefop besloot de Ombudsman dat in dit geval geen sprake was van wanbestuur.

3.3. Andere aspecten van toegankelijkheid: communicatie met burgers en openbare vergaderingen

Het publiek communiceert ook op andere manieren met de EU-instellingen dan via EU-websites, bv. via gedrukt informatiemateriaal of evenementen zoals conferenties of persconferenties, vergaderingen of hoorzittingen van parlementaire commissies. In dit verband drong het Comité voor de rechten van personen met een handicap er bij de EU op aan "om bij officiële interacties informatie aan te bieden in gebarentaal, braille, augmentatieve en alternatieve communicatie, en andere toegankelijke communicatiemiddelen, -vormen en -formaten voor personen met een handicap, met inbegrip van gemakkelijk leesbare formaten". Enkele EU-instellingen hebben reeds blijke gegevens van een aantal inspanningen op dit gebied. Alle goede praktijken en initiatieven van instellingen en organen zijn het vermelden waard. Door tijdgebrek bij het opstellen van deze analyse blijven de gegeven voorbeelden evenwel grotendeels beperkt tot het Europees Parlement.

Voor vergaderingen van parlementaire commissies of openbare hoorzittingen kan de documentatie ter beschikking worden gesteld in alternatieve formaten (bv. braille, groteletterdruk, gemakkelijk leesbaar). Bovendien maakt het Parlement het mogelijk te voorzien in gebarentolken en spraak-naar-tekstsystemen, iets wat het reeds enkele keren met succes heeft gedaan. Door deze positieve ervaring rijst de vraag of in de toekomst alle commissievergaderingen toegankelijk moeten worden gemaakt voor personen met een handicap.

Betere toegankelijkheid vormt ook een probleem bij verzoekschriften. De Commissie verzoekschriften onderzoekt momenteel of het haalbaar is om verzoekschriften in gebarentaal te accepteren en om braille te gebruiken in de communicatie met indieners van verzoekschriften, in overeenstemming met artikel 21 van het CRPD. Om verzoekschriften in gebarentaal toe te laten, moet het Reglement van het Europees Parlement echter worden gewijzigd. Artikel 215, lid 5, legt vast dat verzoekschriften "gesteld [dienen] te zijn in een officiële taal van de Europese Unie". Het aanvaarden van

³⁷ Zaak 2228/2013/TN.

verzoekschriften in gebarentaal zou onvermijdelijk ook de vraag van erkenning van gebarentalen op EU-niveau doen rijzen, zoals terecht wordt opgemerkt in de studie door Mark Priestly *et. al.*³⁸.

Door de aanwezigheid van twee dove leden van het Europees Parlement in de huidige (en één in de vorige) zittingsperiode, is het mogelijk dat gebarentalen al meer onder de aandacht zijn gebracht in het Parlement. Ook de afdeling Informatieverzoeken van de burger van het Parlement (AskEP) berichtte over de interesse in het gebruik van gebarentalen in het Parlement. De afdeling kreeg verschillende vragen van burgers over gebarentaal die betrekking hadden op tolken bij commissievergaderingen, de status van gebarentalen en het gebruik ervan in het *Parlamentarium*, het bezoekerscentrum van het Europees Parlement, waar de mediagidsen zijn uitgerust met video's in gebarentaal in vier talen³⁹. In het algemeen streeft het *Parlamentarium* naar hoge normen inzake toegankelijkheid. Het biedt tactiele plattegronden in vier talen en brailletoetsenborden voor slechtziende bezoekers aan. Bovendien is het centrum uitgerust met inductielussen om ondersteuning te bieden aan gebruikers met gehoorapparaten.

De ngo Inclusion Europe, een vereniging van personen met een verstandelijke handicap en hun gezin, ontwikkelde gemakkelijk leesbare richtsnoeren⁴⁰, een standaardkader om de toegang tot informatie en onderwijs voor personen met een verstandelijke handicap te verbeteren. De Ombudsman is begonnen met het stellen van een voorbeeld door, in samenwerking met Inclusion Europe, een gemakkelijk leesbare samenvatting van zijn mandaat en klachtenprocedure te ontwikkelen.

3.4. Toegankelijkheid van het Europees Hof van Justitie

Het Comité voor de rechten van personen met een handicap is bezorgd over het gebrek aan toegang tot de rechter voor personen met een handicap in Europese rechtbanken. Het beval de EU aan om volledige toegang tot de rechter te verzekeren en alle obstakels in Europese rechtbanken, met inbegrip van fysieke en procedurele obstakels en de obstakels voor handelingsbekwaamheid, weg te nemen (punt 81, slotopmerkingen van het CRPD).

Deze aanbeveling van het CRPD is gericht op de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving en op de procedurele obstakels waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd in het Europees Hof van Justitie. Wat betreft de fysieke toegankelijkheid

³⁸ Mark Priestley, Meredith Raley en Gauthier de Beco: "De beschermende rol van de Commissie verzoekschriften in de context van de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap". Beleidsafdeling C van het Europees Parlement, september 2015, blz. 41.

³⁹ Hoewel sommige gehandicaptenorganisaties (bv. de Europese Dovenunie) erkennen dat er rekening wordt gehouden met gebarentalen, zouden ze het aanbieden van alle gebarentalen, of minstens een bepaalde vorm van een internationale gebarentaal toejuichen.

⁴⁰ Inclusion Europe: [European guidelines on making information easy to read and understand](#).

voldoen alle gerechtsgebouwen aan de geldende nationale normen inzake toegankelijkheid in Luxemburg; zoals bevestigd door het bestuur, zijn oudere gebouwen zijn dienovereenkomstig aangepast⁴¹.

De behoefte of mogelijkheid voor personen om voor het Hof te verschijnen, doet zich minder voor dan in nationale jurisdicties. Afgezien van het Gerecht voor ambtenarenzaken voor zaken met betrekking tot het EU-personeel, kunnen particulieren onrechtstreeks, via de nationale rechtbanken die een zaak kunnen voorleggen aan het Hof van Justitie met het oog op een prejudiciële besluit, of rechtstreeks, voor het Gerecht als een besluit van een EU-instelling hen direct en individueel treft, een zaak aanhangig maken. In zaken die voor het Hof en het Gerecht worden gebracht, is vertegenwoordiging evenwel verplicht: volgens het statuut van het Hof en artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moeten particulieren ("partijen") worden vertegenwoordigd door een advocaat die bij de balie van één van de lidstaten is ingeschreven.

Door de verplichting om vertegenwoordigd te worden, heeft een persoon met een handicap in principe dezelfde toegang tot het Hof en het Gerecht als personen zonder handicap. Zelfs als een klager met een handicap wordt vertegenwoordigd door een advocaat, kan die evenwel nood hebben aan een toegankelijke procedure, zoals geschreven documentatie in alternatieve formaten (bv. braille) of een behoefte aan redelijke voorzieningen tijdens de hoorzitting. Ook een advocaat met een handicap die pleit voor het Hof of het Gerecht moet een beroep kunnen doen op redelijke voorzieningen. In dit verband meldde de Commissie aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap dat de diensten van het Hof en het Gerecht maatregelen onderzoeken waardoor advocaten met een handicap hun taken voor het Hof en het Gerecht gemakkelijker kunnen uitvoeren⁴². Het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, noch zij uitvoeringsvoorschriften behandelen deze kwestie.

Academici Eilionóir Flynn en Anna Lawson lichten het concept van "redelijke voorzieningen" toe in het kader van gerechtelijke procedures en geven een aantal voorbeelden van zowel een advocaat met een handicap als een klager met een handicap: *"In dit verband is voor redelijke voorzieningen een aanpassing nodig van de standaardpraktijk of -procedure om een bepaald nadeel te kunnen wegnemen waarmee een specifieke persoon met een handicap anders zou worden geconfronteerd in een poging om toegang te krijgen tot de rechter. Voorbeelden hiervan kunnen zijn: het tijdstip van een zaak (bv. door niet te vroeg in de ochtend te starten wanneer een persoon bepaalde soorten medicatie moet nemen); regelmatigere pauzes inlassen wanneer een persoon met een fysieke beperking daar nood aan heeft; toelaten dat een gebarentolk of lezer een persoon met zintuiglijke beperkingen bijstaat."*⁴³.

⁴¹ Informatie mondeling verkregen van het Europees Hof van Justitie op 10.3.2016. Voor een gepland nieuw gebouw dat tegen 2019 klaar zou zijn, streeft de instelling naar het niveau "excellent" van het BREEAM-certificaat.

⁴² SWD(2015) 127, blz. 18.

⁴³ Eilionóir Flynn and Anna Lawson: Disability and access to justice in the European Union: implications of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In: European yearbook of disability law. Vol. 4(2013), blz. 7-44; hier blz. 25.

Artikel 13, lid 1, van het CRPD vermeldt "redelijke voorzieningen" niet uitdrukkelijk, maar gebruikt het soortgelijke concept "procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen": *"De staten die partij zijn waarborgen personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang tot een rechterlijke instantie, met inbegrip van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen, teneinde hun effectieve rol als directe en indirecte partij, waaronder als getuige, in alle juridische procedures, met inbegrip van de onderzoeksfase en andere voorbereidende fasen, te faciliteren."*

4. Inter- en intra-institutionele coördinatie

Eén belangrijke aanbeveling van het Comité voor de rechten van personen met een handicap heeft betrekking op het uitvoeringsmechanisme (artikel 33 van het CRPD) en wordt in detail besproken in de aanvullende EPRS-analyse⁴⁴. Een deel van deze aanbeveling gaat onder andere over de interne uitvoering van het CRPD binnen de openbare bestuursorganen van de EU:

Het Comité wijst ook op het gebrek aan coördinatie en samenhang tussen de instellingen van de Europese Unie, evenals het gebrek aan contactpunten voor personen met een handicap (punt 74). Daarom beveelt het de EU aan te overwegen een interinstitutioneel samenwerkingsmechanisme in te stellen en contactpunten aan te wijzen in alle instellingen, agentschappen en organen van de Europese Unie (punt 77, slotopmerkingen van het CRPD).

Artikel 33 voorziet in een drieledig systeem dat het volgende omvat:

- één of meerdere contactpunt(en)
- een coördinatiemechanisme
- en een onafhankelijk kader.

4.1. Contactpunt

De aanwijzing van één of meerdere contactpunt(en) is verplicht voor alle staten die partij zijn. Een contactpunt draagt de hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het CRPD. In het geval van de EU machtigde Besluit 2010/48/EG van de Raad de Commissie om op te treden als contactpunt. In deze hoedanigheid zorgt zij voor een sectoroverschrijdende coördinatie op drie niveaus: in de DG's van de Commissie, tussen alle EU-organen, en met de lidstaten. Het contactpunt wordt opgericht in de eenheid "Handicap en inclusie" van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Dit artikel is algemeen van aard en houdt geen rekening met de specifieke bevoegdheid van het Hof van Justitie. De genoemde voorbeelden verwijzen naar klagers, maar kunnen ook gelden voor advocaten.

⁴⁴ Irmgard Anglmayer: Tenuitvoerlegging door de EU van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD): Europese uitvoeringsbeoordeling. Europees Parlement. Februari 2016, blz. 8-15 en 21.

Het Comité voor de rechten van personen met een handicap beveelt de EU aan om in alle instellingen, agentschappen of organen van de EU specifieke contactpunten voor personen met een handicap op te richten als aanvulling op de rol van de Commissie als het hoofdcontactpunt van de EU. Er kan worden aangevoerd dat het instellen van een contactpunt in elke EU-instelling wordt gerechtvaardigd door de complexiteit van de uitvoering van het CRPD op EU-niveau, aangezien hiervoor de rechten van personen met een handicap (en, in de geest van het verdrag, een benadering op basis van de grondrechten van personen met een handicap) moeten worden gemainstreamd op alle beleidsterreinen, en *doorheen* en *binnen* alle instellingen, met inbegrip van hun bestuur. Wat betreft het bestuur, kan dit een mentaliteitswijziging teweegbrengen op de gebieden waar het medische concept van een handicap nog steeds de overhand heeft.

4.2. Coördinatiemechanisme

Hoewel de contactpunten en het kader verplicht zijn voor de uitvoering van het verdrag door de staten die partij zijn, is het coördinatiemechanisme geen juridische verplichting. Artikel 33, lid 1, van het CRPD stelt vast dat de staten die partij zijn "naar behoren aandacht [besteden] aan het instellen van een coördinatiesysteem binnen de overheid teneinde de maatregelen in verschillende sectoren en op verschillende niveaus te faciliteren". Het coördinatiemechanisme heeft als doel de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor gehandicaptenkwesties, opdat in een bepaald land (of op EU-niveau indien de EU wordt beschouwd als staat die partij is) een algemeen en samenhangend beleid inzake personen met een handicap bestaat. Gauthier de Beco, deskundige inzake de uitvoering van artikel 33 van het CRPD, voert aan dat het coördinatiemechanisme het best kan worden ingesteld op het hoogste regeeringsniveau, in een afdeling die het voortouw kan nemen⁴⁵.

Tot op heden heeft de EU nog geen formele coördinatiefaciliteit aangewezen. Zoals uiteengezet in de aanvullende EPRS-analyse, wordt deze lacune in feite in zeker zin opgevuld door de Groep rechten van de mens (COHOM) en de Groep op hoog niveau inzake gehandicaptenbeleid (DHLG), maar bij geen van beiden wordt het Parlement betrokken.

Het Comité voor de rechten van personen met een handicap benadrukt in zijn slotopmerkingen dat het noodzakelijk is om een formeel mechanisme in te stellen om de interinstitutionele samenwerking op horizontaal niveau te regelen teneinde een maximale samenhang en coördinatie tussen de verschillende EU-instellingen te waarborgen. Deze quasi-verplichting kan op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken met de eerder flexibele bewoording van artikel 33, lid 1. Maar als de EU-instellingen gevolg geven de aanbeveling om in alle instellingen, organen en agentschappen contactpunten in te stellen, zal dit coördinatiemechanisme noodzakelijk worden. De Beco analyseerde de uitvoering in deelstaten, waar vaak gebruik werd gemaakt van de optie om

⁴⁵ Gauthier de Beco: Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe: practice and evaluation. In: European yearbook of disability law, Vol. 5(2014), blz. 9-42, hier blz. 12.

verschillende contactpunten in te stellen, en besloot: "In het bijzonder stellen de verschillende contactpunten of subcontactpunten hebben aangewezen, kunnen nood hebben aan een coördinatiemechanisme."⁴⁶.

4.3. Het geval van het Europees Parlement

Het geval van het Europees Parlement vertoont een zekere complexiteit met betrekking tot het aantal en het werkkterrein van de actoren die zich op politiek en administratief niveau bezighouden met gehandicaptenkwesties.

Binnen het secretariaat-generaal van het Parlement zijn deze actoren de volgende:

- De Werkgroep gelijkheid en diversiteit van het Bureau is opgericht om alle administratieve maatregelen te controleren.
- De afdeling Gelijkheid en Diversiteit binnen DG Personeelszaken stippelt de beleidslijnen inzake gelijkheid en diversiteit (met in begrip van het actieplan) uit, voert deze uit en houdt er toezicht op, en zorgt ervoor dat het beleid inzake menselijk kapitaal de fundamentele waarden van de EU met betrekking tot gelijke kansen en diversiteit weerspiegelt. Zij coördineert projecten die de inclusie van personen met een handicap bevorderen, zoals positieve-actieprogramma's of de "Equality Award".
- De afdeling Preventie en Welzijn op het Werk binnen het DG Personeelszaken is verantwoordelijk voor de fysieke aspecten van redelijke voorzieningen.
- De dienstoverschrijdende Werkgroep toegankelijkheid (ISWG) is in 2004 opgericht om de follow-up van de eerste toegankelijkheidsaudit uit te voeren. De werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle DG's, specifieke gehandicaptenorganisaties (zie verder) en waarnemers van de kantoren van de voorzitter en de secretaris-generaal. De werkgroep heeft een uitvoerige brochure uitgegeven over alle aspecten in verband met de toegankelijkheid van de gebouwen van het EP.
- COPEC is een wettelijk raadgevend comité, benoemd door de secretaris-generaal en opgericht in 1987.
- De Steungroep voor personen met een handicap van het Parlement is een informele en onafhankelijke groep van personeelsleden met een handicap of met gezinsleden met een handicap. De groep is in 2003 opgericht en kaart gehandicaptenkwesties aan bij de desbetreffende organen in het secretariaat-generaal van het Parlement.

Naast de administratieve eenheden beschikt het Parlement ook over enkele politieke organen die zich bezighouden met gehandicaptenkwesties:

- Parlementaire commissies (met name, maar niet uitsluitend EMPL, LIBE en PETI).
- Het comitéoverschrijdende CRPD-netwerk, samengesteld uit vooraanstaande leden van commissies, dat regelmatig gehandicaptenkwesties behandelt en wordt voorgezeten door EMPL, bevordert het openbare debat over gehandicaptenkwesties en de politieke rol van het EP in de uitvoering van het CRPD. Hiertoe onderzoekt

⁴⁶ Ibid.

het netwerk of documenten (wetgevende en andere) voldoen aan het CRPD en organiseert het bewustmakingsactiviteiten.

- De Interfractiewerkgroep gehandicapten, een informele intergroep bestaande uit leden uit alle lidstaten van de EU die de rechten van personen met een handicap ondersteunen en bevorderen.

De complexiteit van de structuur is het gevolg van de grootte van de instelling en van de gecombineerde politieke en administratieve rol van het Parlement. De oprichting van een intern contactpunt op hoog niveau binnen het EP zou kunnen zorgen voor maximale samenhang tussen het werk van alle bovengenoemde groepen en eenheden met betrekking tot gehandicaptenkwesties, voornamelijk wat betreft de uitvoering van het verdrag.

5. Betrokkenheid van organisaties van het maatschappelijk middenveld

Ingevolge de algemene verplichtingen van het verdrag moeten staten die partij zijn nauw overleg plegen met personen met een handicap en hun representatieve organisaties en hen betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid, en bij besluitvormingsprocessen die betrekking hebben op hen (artikel 4, lid 3, van het CRPD). Zij spelen ook een essentiële rol in het monitoringproces bij de uitvoering van het CRPD (artikel 33, lid 3).

In overeenstemming met deze verplichtingen worden gehandicaptenorganisaties nauw betrokken bij de ontwikkeling en de uitvoering van het EU-gehandicaptenbeleid en de monitoring van de uitvoering van het CRPD op EU-niveau. In deze hoedanigheid verstrekken ze waardevol en deskundig advies. Ze worden geraadpleegd via verschillende kanalen en instrumenten, zoals raadplegingen of deelname aan deskundigengroepen. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, en in het bijzonder van gehandicaptenorganisaties op EU-niveau, worden uitgenodigd op de vergaderingen van de Groep op hoog niveau gehandicaptenbeleid (DHLG).

Het Europees Gehandicaptenforum (EGF), een overkoepelende organisatie die Europese burgers met een handicap en Europese gehandicaptenorganisaties vertegenwoordigt, maakt als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld deel uit van het kader voor toezicht. Het EGF en andere Europese gehandicaptenorganisaties leveren een aanzienlijke bijdrage aan de besluitvorming van de EU door wetgevingsvoorstellen te onderzoeken op hun impact op personen met een handicap en voornamelijk op hun overeenstemming met het verdrag, en door middel van standpunten of bijdragen in bijvoorbeeld uitwisselingen met belanghebbenden tijdens vergaderingen van parlementaire commissies of openbare hoorzittingen.

Gehandicaptenorganisaties zijn ook belangrijke partners voor de EU-instellingen wat betreft bewustmaking over gehandicaptenkwesties, bevordering van rechten en

beleidslijnen voor personen met een handicap, en de benadering op basis van mensenrechten voor personen met een handicap, hetgeen de kern vormt van het verdrag. Voorbeelden van goede praktijken zijn de grootschalige evenementen die de Commissie of het Parlement samen met het EGF hebben georganiseerd:

- De "Europese Dag van mensen met een handicap", een grote conferentie die de Commissie samen met het EGF telkens in december organiseert om de Internationale Dag voor Personen met een Handicap op 3 december onder de aandacht te brengen. De conferentie maakt deel uit van de inspanningen van de EU om de mainstreaming van de gehandicaptenkwesties in overeenstemming met het CRPD te bevorderen.
- Het "Europees Parlement van personen met een handicap" dat eens in de tien jaar samenkomt. Dit grootschalige evenement op hoog niveau dat door het EP en het EGF wordt georganiseerd, heeft het formaat van een plenaire vergadering van het EP. Afgevaardigden van lokale, nationale en Europese gehandicaptenorganisaties bespreken gehandicaptenkwesties met leden van het Europees Parlement en nemen een resolutie aan. Dit evenement heeft tot nu toe drie keer plaatsgevonden, in 1993, 2003 en 2012. De nadruk van de laatste sessie lag op de uitvoering van het CRPD in de nasleep van de economische crisis. Er is overleg aan de gang om dit evenement in de toekomst om de vijf jaar te organiseren.

Er wordt evenwel aangedrongen op een meer gestructureerde dialoog met gehandicaptenorganisaties. Vooral het EGF is van mening dat het huidige raadplegingsproces ad hoc en onduidelijk is en dat er een gebrek is aan regels. In overeenstemming met de populaire slogan van activisten die zich inzetten voor personen met een handicap, "Niets voor ons zonder ons" en met artikel 4, lid 3, van het verdrag roept het EGF de EU-instellingen op een gedragscode te ontwikkelen voor raadpleging en betrokkenheid van personen met een handicap en hun representatieve organisaties bij alle besluitvormingsprocessen van de EU-instellingen⁴⁷.

De algemene verplichting om overleg te plegen met personen met een handicap en hun representatieve organisaties en hen te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid, en bij besluitvormingsprocessen die betrekking hebben op hen, geldt ook voor de EU-instellingen in hun hoedanigheid van openbare bestuursorganen. Dit betreft individuele personeelsleden en de Steungroepen voor personen met een handicap die zijn opgericht door personeelsleden met een handicap of met kinderen met een handicap. Deze steungroepen zijn informele en onafhankelijke groepen die door het bestuur worden erkend en gehoord. Deze steungroepen bestaan in het Parlement, de Commissie en de Raad.

⁴⁷ Europees Gehandicaptenforum: Alternatief verslag van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap. Aangenomen op 8-9 november 2014, blz. 19 en 64. Het EGF herhaalt deze oproep in zijn eerste reactie op de slotopmerkingen en aanbevelingen van het VN-Comité van deskundigen voor de rechten van personen met een handicap aan de EU, belangrijke aanbeveling 1, onder e).

6. Inclusief onderwijs voor kinderen van EU-personeel: het geval van de Europese Scholen

In punten 84 en 85 van de slotopmerkingen hekelt het Comité voor de rechten van personen met een handicap het feit "*dat niet alle studenten met een handicap de redelijke voorzieningen krijgen die nodig zijn om hun recht op inclusief kwaliteitsonderwijs in Europese Scholen te kunnen genieten in overeenstemming met het verdrag, en dat de scholen de clausule inzake niet-weigering niet naleven*". Bovendien stelt het dat de Europese Scholen niet volledig toegankelijk zijn. Daarom beveelt het aan een beleid in te voeren waarbij niet wordt geweigerd op grond van handicap, en inclusief kwaliteitsonderwijs te verzekeren voor alle studenten met een handicap.

Artikel 24 van het CRPD kondigt het recht op inclusief onderwijs in reguliere scholen af. Het verplicht de staten die partij zijn ervoor te zorgen dat kinderen met een handicap toegang krijgen tot inclusief, kwaliteitsvol en gratis basis- en voortgezet onderwijs op voet van gelijkheid met anderen, en dat ze daarbij binnen het algemene onderwijsstelsel de individuele redelijke voorzieningen en ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben. Algemeen wordt aangenomen dat 80 tot 90 % van de kinderen met specifieke onderwijsbehoeften, met inbegrip van kinderen met een verstandelijke handicap, kunnen worden geïntegreerd in reguliere scholen, zolang de juiste steun wordt geboden voor hun inclusie⁴⁸.

Het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap drukt algemene bezorgdheid uit over het feit dat in verschillende EU-lidstaten veel kinderen met een handicap geen toegang krijgen tot inclusief onderwijs (punt 60, slotopmerkingen). De verplichting tot inclusief onderwijs brengt naast redelijke voorzieningen voor elke individuele leerling met een handicap, ook een systeem van steunmaatregelen met zich mee dat het voor leerlingen met een handicap mogelijk moet maken om deel te nemen aan het reguliere onderwijs. Deze maatregelen hebben invloed op de omgeving en op de inhoud van het onderwijs⁴⁹.

Een groot deel van de kinderen van EU-ambtenaren, en ook enkele kinderen van leden van het Europees Parlement, gaan naar Europese Scholen. Deze zijn in 1953 opgericht om kinderen van EU-personeel onderwijs te laten volgen in hun moedertaal. Wettelijk gezien zijn de Europese Scholen geen EU-orgaan en maken ze dus geen deel uit van het EU-bestuur, maar ze zijn opgericht door EU-lidstaten en worden gefinancierd uit de

⁴⁸ From exclusion to equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol / VN-afdeling economische en sociale zaken, kantoor van de Hoge Commissaris van de VN voor mensenrechten (OHCHR) en Interparlementaire Unie. 2007, blz. 85.

⁴⁹ Voor een bespreking over het recht op inclusief onderwijs, zie Gauthier de Beco: Het recht op onderwijs voor personen met een handicap overeenkomstig artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: achtergrond, vereisten en (resterende) vragen. In: Netherlands quarterly of human rights, Vol. 32(2014), editie 3, blz. 263-287. In dit artikel besluit De Beco dat inclusief onderwijs veel voordeliger is voor elk kind, omdat onderwijs verder moet gaan dan het overbrengen van kennis en het verbeteren van de leercapaciteiten. Hij voert aan dat diversiteit moet worden gewaardeerd in plaats van gebreken te benadrukken.

EU-begroting. Bovendien is de Commissie vertegenwoordigd in de raad van bestuur van de Europese Scholen.

Dit schoolsysteem biedt een curriculum voor kinderen van de kleuterschool tot het baccalaureaat, en dekt dus de leeftijdsgroep van 4 tot 18 jaar. Het biedt één soort algemeen academisch onderwijs aan. De Europese Scholen hebben een beleidsprogramma voor onderwijsondersteuning en kinderen met specifieke onderwijsbehoeften (SEN), en hebben te maken met een stijgende vraag naar intensieve ondersteuning bij specifieke onderwijsbehoeften, hetgeen 3,44 % van de leerlingen treft⁵⁰. De Europese Scholen beschouwen zichzelf echter niet als inclusief: *"Een inclusieve school biedt toegang en een passende opleiding aan alle kinderen, ongeacht hun bekwaamheden, handicap of specifieke onderwijsbehoeften. Europese Scholen zijn niet in staat om volledig inclusief onderwijs aan te bieden."*⁵¹. Dienovereenkomstig aanvaarden zij leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en bieden zij hen intense ondersteuning, op voorwaarde dat hun specifieke onderwijsbehoeften hen toelaten een reguliere of speciaal aangepaste opleiding te doorlopen⁵².

Bijgevolg ondervinden gezinnen met kinderen met specifieke onderwijsbehoeften en/of handicaps vaak een gebrek aan ondersteuning vanuit de Europese Scholen en een inconsistente toepassing van de bestaande beleidslijnen. Dit probleem is herhaaldelijk aangekaart, ook door het Europees Parlement. In zijn resolutie over het systeem van de Europese Scholen⁵³, aangenomen op 27 september 2011, dringt het erop aan dat de scholen "alles in het werk moeten stellen om hun competentie inzake onderwijs aan leerlingen met een handicap te vergroten" en verzoekt het de raad van bestuur van de Europese Scholen "voor volledige integratie van deze leerlingen zorg te dragen" (punt 45). Bovendien benadrukt het "dat aandacht voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften een prioriteit moet blijven, te meer daar de Europese Scholen momenteel slechts één soort diploma aanbieden en dus de plicht hebben een maximale begeleiding te verzorgen om zoveel mogelijk te voorkomen dat een leerling op school mislukt, omdat hij daardoor in een uitzichtloze situatie kan komen als hij vanwege de taal of om andere redenen geen toegang heeft tot andere schooltypen in het nationale onderwijsstelsel van het gastland" (punt 50).

⁵⁰ Het nieuwe beleid voor onderwijsbegeleiding van de Europese Scholen trad in werking op 1 september 2013. Tijdens het schooljaar 2014/2015 maakten 874 leerlingen op een totaal van 25 402 leerlingen in de 14 scholen gebruik van het SEN-programma, ten opzichte van 640 (van 23 367) in 2011/2012. Bij meer dan een kwart van de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, was dyslexie de reden voor ondersteuning, gevolgd door ADHD, ADD en combinaties van verschillende psychomotorische stoornissen. Zie Europese Scholen: Statistical report on the integration of pupils with special education needs in the European Schools in the year 2014-15. 2016-01-D-9-en-1.

⁵¹ Europese Scholen: [Provision of Educational Support in the European Schools - Procedural document](#). Mei 2012, blz. 44.

⁵² Idem, blz. 29 (artikel 2 van de SEN-overeenkomst).

⁵³ Resolutie van het Europees Parlement van 27 september 2011 over het systeem van de Europese Scholen. P7_TA(2011)0402. Deze resolutie is gebaseerd op een verslag door lid van het Europees Parlement, Jean-Marie Cavada.

Het gebrek aan inclusiviteit en toegankelijkheid van het systeem van de Europese Scholen was ook het onderwerp van een verzoekschrift⁵⁴ aan het Europees Parlement, en van verschillende parlementaire vragen van individuele leden van het Europees Parlement aan de Commissie. Ádám Kósa, lid van het Europees Parlement, besteedde bijvoorbeeld aandacht aan toegang zonder obstakels tot de Europese Scholen⁵⁵ en aan de geldigheid van het CRPD voor de Europese Scholen⁵⁶, waarbij hij het feit hekelde dat ze artikel 24 van het CRPD niet naleven "aangezien ze niet alle benodigde aanpassingen (waaronder aangepaste leerprogramma's) bieden voor kinderen met leerproblemen".

Naast toegankelijkheid en extra ondersteuning (met inbegrip van bijvoorbeeld aangepaste curricula), kaarte de heer Kósa ook het feit aan dat de Europese Scholen kinderen met een handicap weigeren. Hij voerde aan dat het uitsluiten van kinderen met leerproblemen uit het systeem van de Europese Scholen een vorm van discriminatie is voor de betrokken gezinnen en dat dit duur is voor zowel de EU-instellingen (die doorgaans een groot deel van de, vaak bijzonder hoge, kosten voor alternatief onderwijs dragen) als voor de gezinnen die gewoonlijk niet de volledige kost voor alternatief onderwijs terugbetaald krijgen van de EU-instellingen. Door het principe van onderwijs in de moedertaal op Europese Scholen, is het bovendien mogelijk dat alternatieve oplossingen voor leerlingen die hun Europese School moeten verlaten, grote gevolgen hebben voor de gezinssituatie van de leerling. Deze alternatieven kunnen immers op grote afstand⁵⁷ of zelfs in het buitenland liggen, waardoor een kostschool moet worden gevonden of het gezin (of enkele gezinsleden) moet verhuizen.

De Europese Scholen voelen zich inderdaad niet gebonden door het beginsel van niet-uitsluiting van kinderen met een handicap, zoals neergelegd in het CRPD. Zij stellen dat een school "*zich onbekwaam kan verklaren om een leerling toe te laten die zulke specifieke onderwijsbehoeften heeft dat de school de nodige ondersteuning niet kan bieden. In dat geval mag de school d toelating of voortzetting van de integratie in een reguliere schoolomgeving weigeren*"⁵⁸. Maroš Šefčovič, lid van de Commissie, beroept zich op de bevoegdheid van de kamer van beroep om, namens de Commissie, in zijn antwoord op vraag E-6008/2010 aan het Europees Parlement aan te voeren dat het systeem van de Europese Scholen niet kan worden vergeleken met een nationaal onderwijssysteem, aangezien het slechts een algemene academische opleiding biedt die een baccalaureaat oplevert:

⁵⁴ Verzoekschrift 1402/2009 over gebrek aan steun voor leerlingen met een lichamelijke of geestelijke handicap op de Europese Scholen.

⁵⁵ E-001155/2013. The subject matter of point 9 of the INI Report in relation to inclusive education.

⁵⁶ E-6008/2010. Toepasselijkheid van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap op de Europese Scholen.

⁵⁷ Dit is het geval in verzoekschrift 1402/2009.

⁵⁸ Europese Scholen: [Provision of Educational Support in the European Schools - Procedural document](#). Mei 2012, blz. 29. (artikel 2 van de SEN-overeenkomst).

Op blz. 7 van het "Policy on the provisions of educational support in the European Schools", dat op 3-5 december 2012 is goedgekeurd door de raad van bestuur, staan soortgelijke bepalingen: "*De school heeft het recht zich onbekwaam te verklaren om tegemoet te komen aan de behoeften van de leerling en de ouders aan te raden om een scholingsoplossing te zoeken die beter is aangepast en toegerust voor de specifieke behoeften van hun kind.*"

"Toch is het systeem van de Europese Scholen geen volledig algemeen onderwijssysteem dat kan worden vergeleken met een nationaal systeem. Het zijn scholen die standaard academisch onderwijs bieden dat een Europees baccalaureaat oplevert waarmee toegang tot voortgezet onderwijs kan worden verkregen. De Europese Scholen nemen alle redelijke maatregelen om kinderen te integreren, maar kunnen, vanwege hun structuur en doel, niet aan de behoeften van elke situatie tegemoetkomen, en moeten zichzelf in dit opzicht bijgevolg soms onbekwaam verklaren. Dit is bovendien reeds benadrukt in een advies van de kamer van beroep van de Europese Scholen die oordeelde dat "[...] het systeem van de Europese Scholen geen volledig of gesloten onderwijssysteem is dat verplicht is om al het mogelijke te doen om het fundamentele recht op onderwijs voor kinderen van het personeel van de Gemeenschappen aan te bieden [...]"
["http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6008&language=EN - def3](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6008&language=EN - def3) [verwijzing naar klacht 09/14 van 31 augustus 2009].

Er zijn geen statistische gegevens beschikbaar over het aantal kinderen met een handicap dat toegang tot de Europese Scholen werd geweigerd. De databank met rechtspraak van de kamer van beroep van de Europese Scholen⁵⁹ – het enige rechtsgebied van de school in eerste en laatste aanleg – die enkel de meest relevante besluiten bevat, somt slechts een paar zaken op. De rechtspraak zou hoe dan ook geen volledig beeld kunnen schetsen, aangezien er geen aanwijzingen zijn over het aantal zaken waarin ouders geen beroep aantekenden tegen een negatief besluit, of waarin ouders hun kinderen niet inschreven in de Europese Scholen omdat ze het systeem niet geschikt achtten voor de behoeften van hun kind.

Niet alleen het Europees Parlement, maar ook de Europese Ombudsman oordeelde dat de Europese Scholen de beginselen van het CRPD niet naleven. In januari 2016 richtte de Ombudsman nog een brief⁶⁰ aan de Commissie, die samen met de 28 EU-lidstaten vertegenwoordigd is in de raad van bestuur van de Europese Scholen. In deze brief, waarom is verzocht bij schrijven van bezorgde ouders, vraagt Ombudsman Emily O'Reilly welke stappen de Commissie zou nemen om de door het Comité voor de rechten van personen met een handicap geconstateerde tekortkomingen aan te pakken en om de naleving van verdrag te waarborgen.

In november 2003 startte de Ombudsman op eigen initiatief al een onderzoek naar de inclusie van kinderen met een handicap in de Europese Scholen⁶¹, en besloot dat het beleid van de scholen niet voldeed. Hij was bezorgd over het hoge percentage SEN-leerlingen dat de Europese Scholen verliet en voor een andere vorm van onderwijs

⁵⁹ Op grond van hun statuut vallen de Europese Scholen buiten het rechtsgebied van het EU-recht en beschikken ze over een eigen regeling inzake de beslechting van geschillen, namelijk de kamer van beroep van de Europese Scholen.

⁶⁰ [Brief van de Europese Ombudsman aan vicevoorzitter van de Commissie, Kristalina Georgieva](#), belast met de administratie van de Commissie, van 26.1.2016.

⁶¹ Dit was een vervolgonderzoek in het kader van zaak OI/3/2003/JMA over de integratie van personen met een handicap door de Europese Commissie. Het onderzoek op eigen initiatief werd op 4 juli 2007 gesloten.

koos (43 %) of dat van de Europese Scholen de aanbeveling kreeg om een andere school te zoeken die beter is aangepast aan hun behoeften (27 %)⁶².

De Steungroepen voor personen met een handicap in de instellingen zijn bezorgd over het feit dat de Europese Scholen niet alleen de desbetreffende CRPD-bepalingen niet naleven, maar zich ook niet houden aan het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, en in het bijzonder artikel 28, lid 1, ervan.

7. Gezondheidszorg: het Gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering (GSZV)

Het EU-personeel en hun gezinsleden ten laste worden gedekt door de GSZV-zorgregeling. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap voert aan dat EU-personeelsleden (of hun gezinsleden) met een handicap worden gediscrimineerd door het EU-ziektekostenstelsel en eist dat het verdrag wordt nageleefd, en beveelt het EU-bestuur daartoe aan om het GSZV te herzien met het oog op een alomvattende dekking van de gezondheidsbehoeften van personen met een handicap (punten 86 en 87 van de slotopmerkingen).

Artikel 72, lid 1, van het Statuut van het EU-personeel voorziet voor de ziektekostenverzekering in een standaard terugbetalingstarief van 80 % of 85 % van de kosten, volgens de geldende vooraf bepaalde bovengrenzen. In uitzonderlijke gevallen (bv. kanker, geestesziekte of een andere ernstige ziekte) kan het terugbetalingstarief worden verhoogd naar 100 %, nadat het tot aanstelling bevoegd gezag heeft besloten een ernstige ziekte te erkennen. Het besluit om een verhoging van de verzekerde dekking toe te kennen, is onderhevig aan een termijn en aan voortdurende beoordeling, en kan worden hernieuwd. De praktische regelingen en procedures voor terugbetaling zijn uiteengezet in de algemene uitvoeringsbepalingen van het GSZV⁶³.

De algemene uitvoeringsbepalingen voorzien in de terugbetaling voor allerlei soorten medische kosten, waaronder kosten die mogelijk relevant zijn voor personen met een handicap (bv. permanent of langdurig verblijf in paramedische en andere inrichtingen, verplegend personeel, prothesen, orthopedische toestellen en andere medische uitrusting). Echter, noch de bepalingen inzake gezondheidszorg in het Statuut van het EU-personeel, noch de algemene uitvoeringsbepalingen bevatten specifieke bepalingen voor handicap als reden voor de terugbetaling van medische kosten. Dat betekent dat er geen specifieke regels gelden voor personen met een handicap, die evenwel aanzienlijke medische kosten kunnen hebben. Zo zijn er geen specifieke regels die een medische terugbetaling van 100 % toekennen aan personen met een handicap, tenzij de impact van

⁶² De gegevens hebben betrekking op het schooljaar 2006/07.

⁶³ Besluit van de Commissie houdende vaststelling van de algemene uitvoeringsbepalingen voor de vergoeding van ziektekosten.

hun handicap op hun gezondheid voldoet aan de vastgelegde criteria voor de erkenning van een ernstige ziekte. Deze criteria zijn de volgende:

- een kortere levensverwachting;
- een ziekte die waarschijnlijk lang zal aanslepen;
- de nood aan agressieve diagnostische en/of therapeutische behandelingen; en
- de aanwezigheid van of het risico op een ernstige handicap.

De ziekte moet, in verschillende mate, de vier elementen bevatten. De betrokken personeelsleden en hun representatieve groepen, zoals de Steungroepen voor personen met een handicap in individuele EU-instellingen, beschouwen deze definitie als discriminerend. Zij stellen dat veel soorten handicaps niet *per se* een ernstige ziekte zijn en niet noodzakelijk een negatieve impact hebben op de levensverwachting; maar dat ze wel voor hoge kosten kunnen zorgen op het gebied van behandeling, medicatie of speciale toestellen/uitrusting. Bovendien hekelen ze de zuiver medische benadering, die haaks staat op de benadering op basis van de grondrechten of de benadering op basis van het sociaal model die door het CRPD worden bevorderd. Ook het EGF roept de EU-instellingen op om "bij de EU-ziekteverzekering een benadering op basis van mensenrechten te hanteren ten aanzien van personen met een handicap"⁶⁴.

Het standpunt dat ernstige ziekte en handicap niet mogen worden verward, wordt gesteund door de rechtspraak van het Hof van Justitie⁶⁵. In zaak C-13/05, *Chacón Navas tegen Eurest Colectividades*, betreffende de interpretatie van Richtlijn 2000/78/EG (richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep) en met name discriminatie op grond van een handicap, verklaarde het Hof: "*Door het gebruik van het begrip 'handicap' in artikel 1 van de richtlijn heeft de wetgever bewust gekozen voor een term die verschilt van de term 'ziekte'. Een eenvoudige gelijkstelling van de twee begrippen is dus uitgesloten.*"

In een later arrest uit 2013 in de gevoegde zaken C-335/11 en C-337/11, *HK Danmark*, verduidelijkte het Hof van Justitie dat "*het begrip 'handicap' [moet] worden opgevat als een beperking die met name het gevolg is van lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen*". Deze interpretatie is duidelijk beïnvloed door het sociaal-contextueel model van handicaps dat wordt bevorderd door het CRPD.

In dit verband zal het Hof van Justitie de discussie blijven beïnvloeden en waarschijnlijk bijdragen aan de beoordeling van de overeenstemming van de uitvoeringsbepalingen van het GSZV met het CRPD via een nieuwe zaak die momenteel in behandeling is voor

⁶⁴ Europees Gehandicaptenforum: Eerste reactie op de slotopmerkingen en aanbevelingen van het VN-Comité van deskundigen voor de rechten van personen met een handicap aan de EU. November 2015. Zie belangrijke aanbeveling 15.

⁶⁵ Voor een kritische bespreking van de interpretatie van het Hof van Justitie van handicap tegenover ziekte, zie: Lisa Waddington: Saying all the right things and still getting it wrong: the Court of Justice's definition of disability and non-discrimination law. In: Maastricht journal of European and comparative law, Vol. 22(2015), editie 4, blz. 576-591.

het Gerecht, F-87/15 (*ZZ/Commissie*). In deze zaak, die is ingeleid op 15 juni 2015, vordert de verzoeker de nietigverklaring van het besluit van het afwikkelingsbureau van het GSZV om de erkenning niet te verlengen dat zijn dochter, die gehandicapt is, aan een ernstige ziekte lijdt. De verzoeker beroept zich op het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en stelt onder andere dat de algemene uitvoeringsbepalingen onwettig zijn uit hoofde van de artikelen 21 en 26 van het CRPD en indruisen tegen artikel 7, lid 2, van het CRPD.

Naast bovengenoemde zaak F-87/15 *ZZ/Commissie*, zijn er bij het Gerecht nog verscheidene andere zaken in behandeling in verband met verschillende aspecten van de dekking van de ziektekostenverzekering van GSZV-leden met een handicap en waarin de nietigverklaring van besluiten door de instellingen wordt gevorderd:

- Zaak F-76/15 *ZZ/Raad*: Nietigverklaring van het besluit van het afwikkelingsbureau in Brussel houdende verwerping van het verzoek tot verlenging van de erkenning als ernstige ziekte van de ziekte waaraan de zoon van de verzoeker lijdt en tot terugbetaling voor 100 % van de medische kosten die hiermee verband houden.
- Zaak F-111/15 *ZZ/Commissie*: Nietigverklaring van het besluit van de Commissie houdende niet-terugbetaling van de kosten van de verzoeker en zijn echtgenote voor drie facturen voor medische behandeling en behandeling in verband met de kanker waaraan zij lijdt.
- Zaak F-38/15 *FJ/Parlement*: Nietigverklaring van het besluit houdende verwerping van het verzoek tot dekking van bepaalde gemaakte niet-medische kosten voor de gehandicapte zoon van de verzoeker en, subsidiair, de aanwijzing van een deskundige in overeenstemming met artikel 75 van het Reglement voor de procesvoering om de mate van ongeschiktheid als gevolg van de handicap te bepalen.

De uitvoeringsbepalingen van het GSZV zijn van kracht sinds 1 juli 2007, wat het voortgezette gebruik van de term "handicap" verklaart, en zijn tot op heden nog niet in overeenstemming gebracht met de verplichtingen ingevolge het CRPD. Daarom pleit de Steungroep voor personen met een handicap van het Parlement voor een grondige herziening van de GSZV-regels, ten gunste van een modern systeem voor ziektekostenverzekering dat verenigbaar is met het CRPD en dat handicaps naar behoren, eerlijk en redelijk dekt in de geest van artikel 25 van het verdrag, waarin een benadering op basis van mensenrechten wordt bevorderd. De Commissie blijkt te werken aan een nieuwe strategie inzake diversiteit die het probleem zou aanpakken⁶⁶.

Om bepaalde kosten als gevolg van een handicap, die niet worden terugbetaald door het GSZV-stelsel, minstens gedeeltelijk te dekken, beschikken de EU-instellingen evenwel over een aparte begrotingsrubriek, "Aanvullende bijstand voor personen met een handicap"⁶⁷. Deze wordt geregeld door de interinstitutionele "voorlopige richtlijnen voor

⁶⁶ Op het ogenblik van dit schrijven was er nog geen verdere informatie beschikbaar over dit komende document.

⁶⁷ De dekking door dit fonds voor aanvullende bijstand bedraagt maximaal 45 % tot 95 % van de kosten, afhankelijk van het gezinsinkomen.

de tenuitvoerlegging van de begroting - rubriek 'aanvullende bijstand voor personen met een handicap' onder begrotingstoewijzingen voor personen met een handicap". Personeelsleden (of hun gezinsleden) komen in aanmerking om via dit fonds bijstand te vragen, op voorwaarde dat is beoordeeld dat ze een fysieke handicap hebben van ten minste 30 % en/of een geestelijke handicap van ten minste 20 %, op basis van de schaal die is vastgelegd door het Interinstitutioneel Medisch College. Deze begrotingsrubriek dekt onder andere kosten in verband met het verblijf in een goedgekeurde instelling of tehuis; onderwijs of specifieke opleiding; kosten voor zorg, bv. door een thuisverpleegkundige; vervoerkosten; hulpmiddelen en toestellen zoals oprijplaten, tekst-naar-spraakscanner enz.

De Europese Unie en haar lidstaten zijn als partijen bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) verplicht om de grondrechten die in het verdrag zijn neergelegd, uit te voeren en te waarborgen. Het verdrag moet ook worden nageleefd door de openbare bestuursorganen van de landen die partij zijn, met inbegrip van de openbare bestuursorganen van de EU, namelijk haar instellingen, organen en agentschappen.

De "slotopmerkingen" van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap van september 2015, waarmee de eerste evaluatieronde van de invoering van het verdrag werd beëindigd, bevatten enkele aanbevelingen voor de openbare bestuursorganen van de EU die betrekking hebben op werkgelegenheid, redelijke voorzieningen, toegankelijkheid, toegang tot de rechter, de Europese Scholen en het gemeenschappelijk ziektekostenstelsel. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap roept de EU-instellingen op een voorbeeld te worden, zowel wat betreft werkgelegenheid van personen met een handicap als in de interactie met het publiek.

Dit document analyseert het rechtskader en de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen hebben ingevoerd met betrekking tot de rechten van personen met een handicap, en waarom in zekere zin is gevraagd of die ten minste zijn beïnvloed door het CRPD. Het beoordeelt ook de vooruitgang die de instellingen hebben gemaakt inzake de naleving van het CRPD, met name op de in de "slotopmerkingen" van de VN genoemde gebieden.

Dit is een publicatie van de afdeling Effectbeoordeling achteraf
EPRS | Onderzoeksdienst van het Europees Parlement
Europees Parlement

De inhoud van dit document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en de hierin geuite meningen geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer. Dit document is bedoeld voor de leden en de ambtenaren van het EP, ter ondersteuning van hun parlementaire werkzaamheden.



PE 579.325
ISBN 978-92-823-8923-2
doi:10.2861/723985
QA-01-16-268-EN-N

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/home.html> (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) –
www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)