

KOPI

Journaliseret  
Dok.nr. 4

## Folketingets Ombudsmands besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål af 28. februar 2007 (REU alm. del 241)

Folketingets Retsudvalg har den 28. februar 2007 (REU alm. del 241) stillet følgende spørgsmål til Folketingets Ombudsmands besvarelse:

### Spørgsmål:

”Ombudsmanden bedes redegøre for ombudsmandsinstitutionens arbejde for så vidt angår ligebehandling af handicappede. Ombudsmanden bedes herunder redegøre for erfaringerne med institutionens arbejde på dette område og virkningerne heraf.”

### Svar:

1. Den 2. april 1993 vedtog Folketinget et beslutningsforslag (B 43) om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere. Folketinget bad ved beslutningen Folketingets Ombudsmand om at ”følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence”.

Folketingsbeslutningen må i øvrigt suppleres med forarbejderne til de ændringer der skete i ombudsmandsloven i 1996, og hvorved Folketinget bl.a. forudsatte at der skete en forøgelse af inspektionsvirksomheden af bl.a. psykiatriske hospitaler og visse sociale bosteder.

2. I Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 718, er der kort redegjort for embedets arbejde vedrørende ligebehandling af handicappede på følgende måder:

”Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning [beslutningen fra 1993 omtalt i beretningen, s. 715; min tilføjelse] søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.”

Ved den offentlige høring den 8. november 2006 med Folketingets Retsudvalg på Christiansborg om Folketingets Ombudsmands beretning for 2005 blev det oplyst at jeg havde besluttet for fremtiden – og første gang for 2007 – at afgive en årlig redegørelse til Folketinget om Folketingets Ombudsmands arbejde på grundlag af beslutningsforslaget fra 1993. Min beslutning har bl.a. sammenhæng med vedtagelsen af FN's konvention om handicappedes rettigheder.

3. Folketingets Ombudsmands arbejde på området vedrørende ligebehandling af handicappede sker på mange forskellige måder: ved behandlingen af konkrete klagesager, ved behandlingen af konkrete sager rejst af egen drift, ved egen drift-sager af generel karakter, ved inspektioner, herunder egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner, ved kontakter til invalideorganisationer, ved kontakter med offentlige myndigheder og ved almindelig medfølgen på området.

Redegørelsen nedenfor er i første række afgrænset til områder hvor Folketingets Ombudsmand, på eget initiativ, har rejst spørgsmål og sager som relaterer sig til baggrunden for folketingsbeslutningen fra 1993; men også nogle konkrete klagesager er medtaget.

På den anførte baggrund kan følgende oplyses til besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål, idet jeg bemærker at jeg meget gerne uddyber de enkelte punkter hvis udvalget måtte ønske det:

4. *Generelle undersøgelser*

Folketingets Ombudsmand har gennemført en undersøgelse af et antal byggesager i to kommuner af kommunernes dispensationer fra handicaptilgængelighedsbestemmelserne, bl.a. i sager hvor kommunen selv var byggherre.

Folketingets Ombudsmand iværksatte i 2002 en undersøgelse i forhold til Transport- og Energiministeriet af handicaptilgængeligheden til samtlige landets DSB-stationer. I tilslutning til undersøgelsen har ministeriet løbende under-

rettet ombudsmanden om forbedringerne på området. Der er ikke blot tale om forbedringer for bevægelseshæmmede, men også forbedringer for andre handicappede, bl.a. synshandicappede.

Folketingets Ombudsmand har rettet henvendelse til sammenlægningsudvalgene i alle de nye kommuner om at kommunens opmærksomhed skal være rettet mod tilgængelighed mv. ved nybygninger, valg eller indretning af de nye rådhus mv. Erhvervs- og Byggestyrelsen har gennemført en undersøgelse vedrørende tilgængeligheden til rådhus og jobcentre og har konstateret at 22 pct. af borgerne er afskåret fra, i fuldt omfang, at deltage i eller overvære byråds- og udvalgsmøder. Folketingets Ombudsmand følger det opfølgende arbejde der er iværksat vedrørende undersøgelsen af de kommuner hvor der er problemer med tilgængeligheden for bevægelseshæmmede til f.eks. rådhus.

Efter Folketingets Ombudsmands anmodning har Kirkeministeriet siden 2005 løbende underrettet ombudsmanden om arbejdet med tilgængelighed til folkekirkens bygninger og kirkegårde, herunder om konkrete tiltag som arbejdet fører til. Kirkeministeriet har rettet henvendelse til landets menighedsråd med henblik på at gøre folkekirkens kirker og kirkegårde mere tilgængelige for mennesker med funktionsnedsættelse. Det er hensigten at der i løbet af foråret 2007 skal ske ændringer i bekendtgørelsen om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, således at tilgængelighedsspørgsmålet medtages.

På kriminalforsorgens område har Folketingets Ombudsmand gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang landets arresthuse og fængsler er i stand til at modtage handicappede indsatte – specielt bevægelseshandicappede. Ved denne undersøgelse er der opnået tilfredsstillende resultater, således at der i rimeligt omfang lokalt er fængsler/arresthuse der kan modtage handicappede (bevægelseshæmmede) indsatte.

5. *Møder mv.*

Der afholdes regelmæssige møder med organisationer og myndigheder vedrørende spørgsmål om ligebehandling af handicappede.

Der afholdes således møder med Center for Ligebehandling af Handicappede ca. to gange om året. Centeret, der er en selvejende statslig institution under Socialministeriet, modtager løbende orientering om sager som kan have interesse for centeret. På møderne sker der en gensidig orientering om hvad henholdsvis centeret og Folketingets Ombudsmand foretager sig på området, og det aftales i

hvilket omfang der er behov for at centeret eller Folketingets Ombudsmand foretager sig noget.

Regelmæssige møder afholdes også med Slots- og Ejendomsstyrelsen, herunder specielt vedrørende tilgængeligheden til de ejendomme som styrelsen administrerer på vegne af staten.

En gang om året afholdes der møde med De Samvirkende Invalideorganisationer. Under disse møder udveksles der erfaringer, og i et vist omfang kommer DSI med opfordringer til Folketingets Ombudsmand om at iværksætte undersøgelser af nærmere angivne forhold.

Fra Erhvervs- og Byggestyrelsen holder Folketingets Ombudsmand sig løbende orienteret om hvad der sker med 32 initiativer som regeringen har iværksat, eller planlægger at iværksætte, på handicapområdet. Jeg henviser her til rapporten "Lige muligheder for handicappede – nye indsatsområder" fra år 2000 som er udarbejdet af regeringens ministerudvalg for handicapområdet.

Folketingets Ombudsmand søger at holde sig orienteret om den løbende debat på handicapområdet. Det sker bl.a. ved deltagelse i konferencer og ved abonnement på relevante tidsskrifter mv. Forhold omtalt i tidsskrifterne kan give anledning til at Folketingets Ombudsmand rejser sager af egen drift.

FN's handicapkonvention har givet anledning til at Udenrigsministeriets chefforhandler har været indbudt til at redegøre for konventionen, og den 11. maj 2007 vil forhenværende landsdommer Holger Kallehauge, som har deltaget i arbejdet med konventionens tilblivelse, orientere herom ved et seminar for alle medarbejdere ved embedet.

## 6. *Kulturarvsstyrelsen*

I forbindelse med flere undersøgte sager er der opstået spørgsmål om Kulturarvsstyrelsens holdning til at der foretages forbedringer/forandringer af handikaptilgængeligheden i fredede offentlige bygninger. Dette førte til at Folketingets Ombudsmand i november 2005 afholdt møde med Kulturarvsstyrelsen for nærmere at få afklaret styrelsens holdning til dette spørgsmål. Der blev ved den lejlighed indgået en aftale med styrelsen om at Folketingets Ombudsmand løbende modtager underretning i de tilfælde hvor Kulturarvsstyrelsen modsætter sig forandringer/forbedringer af handikaptilgængeligheden til fredede offentlige bygninger.

7. *Inspektionsvirksomhed bortset fra de egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner*

Ved alle inspektioner af offentlige bygninger er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighedsspørgsmålet, selv om det typisk kun vil fremgå udtrykkeligt af rapporten om inspektionen hvis forholdene er kritisable. Som eksempel herpå kan nævnes de inspektioner Folketingets Ombudsmand i 2001 og 2005 foretog af Udlændingestyrelsen (om inspektionen i 2001, se Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 612, og om inspektionen i 2005, se rapporten på ombudsmandens hjemmeside, [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)).

Ved kommuneinspektioner indgår det som et led i inspektionen at undersøge den fysiske tilgængelighed til en eller flere af kommunens bygninger hvor der er offentlig adgang.

Folketingets Ombudsmand har siden embedets oprettelse foretaget inspektioner af psykiatriske afdelinger. Inspektionsvirksomheden er efter den 1. januar 1997 blevet væsentligt forøget også på dette område. Der er således siden den 1. januar 1997 gennemført 28 inspektioner af psykiatriske afdelinger, psykiatriske bosteder og distriktpsychiatrien. Erfaringer fra disse inspektioner er videreføret til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i forbindelse med det forberedende arbejde med revisionen af psykiatriloven der trådte i kraft den 1. januar 2007.

Også sociale bosteder er i et vist omfang blevet inspiceret siden embedets oprettelse, og inspektionsvirksomheden på dette område er også blevet øget efter den 1. januar 1997, hvor der er foretaget inspektioner af 15 sociale bosteder. Inspektionsvirksomheden på dette område har været tilrettelagt således at inspektionerne er sket på steder hvor beboerne har svære handicap, og således at bosteder er blevet inspiceret bl.a. med henblik på at påse at de enkelte amter og kommuner lever op til tilsynsforpligtelsen efter den dagældende bestemmelse i retssikkerhedslovens § 39 (nu § 16 i retssikkerhedsloven for så vidt angår kommunerne og § 5, stk. 7, i den nye servicelov (lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007) for så vidt angår regionerne).

8. *Egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner*

Der har siden år 2000 været foretaget i alt 14 egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner. Inspektionerne fordeler sig således:

Rådhus/amtsgårde:	5
Kirker, kapeller og kirkegårde:	3
Universiteter:	2
Sygehuse:	1
Museer:	1
Biblioteker:	1
Musikhuse:	1

I inspektionerne deltager en kørestolsbruger således at det reelle behov for ændringer af bygninger mv. kan afdækkes. Ved inspektionerne er det navnlig den fysiske tilgængelighed opmærksomheden er rettet mod. Der foretages dog også undersøgelser i relation til andre handicap (f.eks. synsnedsættelse og hørenedsættelse) under inspektionerne.

Ud over de konkrete resultater af de foretagne inspektioner er det ønsket at der ved disse inspektioner og ved offentliggørelse af inspektionsrapporterne skabes en sådan opmærksomhed om området at inspektionerne får en afsmittende betydning for andre myndigheder inden for de samme områder.

Folketingets Retsudvalg bliver som bekendt løbende orienteret om inspektionsrapporterne og opfølgingsrapporterne. Rapporterne bliver offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

## 9. *Konkrete sager*

Folketingets Ombudsmands behandling af konkrete klagesager kan – direkte eller indirekte – implicere spørgsmål vedrørende ligebehandling af handicappede. Nedenfor gives nogle eksempler på sådanne sager.

Inden for det sociale område kan nævnes sager der berører nogle af de centrale principper i handicappolitikken, nemlig kompensationsprincippet og sektoransvarlighedsprincippet.

Det følger af kompensationsprincippet at personer med handicap i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsnedsættelse og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere. Sektoransvarlighedsprincippet betyder at den der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, er ansvarlig for at den pågældende ydelse også er tilgængelig for mennesker

med handicap. Det betyder at opgaverne skal løses i den sektor hvor de hører hjemme, og ikke fortrinsvis i f.eks. socialsektoren. Se bl.a. Delrapport om hjælpemidler fra udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser, Socialministeriet, 1996, s. 31-32.

Ombudsmanden har f.eks. behandlet sager vedrørende bestemmelsen i servicelovens § 100, hvorefter kommunerne – som et udslag af kompensationsprincippet – yder kompensation for nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer med varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Det er en betingelse at merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning. Sagerne har bl.a. drejet sig om hvem der er omfattet af den personkreds der kan få støtte efter bestemmelsen. Som eksempel kan bl.a. nævnes en sag, der er gengivet i Ankestyrelsens Sociale Meddelelser som SM C-46-06, om en yngre mand med bl.a. dværgvækst. Kommunen og det sociale nævn havde afvist at anse ham for omfattet af bestemmelsens personkreds. Ankestyrelsen antog og behandlede sagen – efter at der var klaget til ombudsmanden, og ombudsmanden havde anmodet Ankestyrelsen om en udtalelse – og fandt at manden var omfattet af personkredsen.

Behandlingen af sagerne har vist at også anvendelsen af sektoransvarlighedsprincippet kan give anledning til problemer. Navnlige to problemstillinger har ombudsmanden været opmærksom på: 1) at afgrænsningen mellem forskellige sektorer ikke bør føre til utilsigtede ”huller” hvor der ikke ydes hjælp eller tilskud, og 2) at anvendelsen af sektoransvarlighedsprincippet ikke medfører at to (eller flere) sektorer hver for sig afviser at skulle yde hjælp eller tilskud med henvisning til at støtten bør gives fra den anden sektor (eller de andre sektorer). Som eksempel kan nævnes en sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, side 427 ff. Sagen drejede sig om en borger der havde fået afslag på hjælp efter servicelovens § 28 (merudgifter ved forsørgelse af et handicappet barn) til anskaffelse af en håndcykel. De sociale myndigheder opfattede håndcyklen som et trænings/behandlingsredskab til hvilket der efter myndighedernes opfattelse som følge af sektoransvarlighedsprincippet ikke kunne ydes hjælp efter den sociale lovgivning. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste at sundhedsvæsenet kun afholder udgifter til de behandlingsredskaber som patienten bliver forsynet med som led i eller i fortsættelse af sygehusbehandling. Ombudsmanden kunne ikke kritisere de sociale myndigheders praksis, men orienterede Folketingets Retsudvalg om sagen.

10. Fra andre områder kan nævnes følgende sagstyper der kan implicere spørgsmål om ligebehandling af handicappede:
- Sager om afslag på taxibevilling til handicappede ansøgere. Handicappede har efter bekendtgørelse om taxikørsel mv. (bekendtgørelse nr. 220 af

31. marts 2000 med senere ændringer) fortrinsadgang til disse bevillinger. Folketingets Ombudsmand har bl.a. behandlet en sag om hvorvidt fortrinsretten skulle forstås som en absolut fortrinsadgang, eller om der var tale om den samme fortrinsadgang som følger af lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. (lovbekendtgørelse nr. 55 af 29. januar 2001), hvorefter der er fortrinsadgang hvis den handicappede er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. Ombudsmanden mente at det sidste var tilfældet.

- Sager om handicapkørsel.
- Sager om invalidebiler.
- Sager vedrørende afskedigelse og ansættelse.
- Byggesager og vejsager, især vedrørende spørgsmål om tilgængelighed. På dette område kan nævnes at ombudsmanden på baggrund af en konkret sag over for Økonomi- og Erhvervsministeriet rejste et generelt spørgsmål om hvordan De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og medlemsorganisationer heraf – som efter byggeloven er klageberettigede i forhold til kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende handicapforhold – gøres bekendt med afgørelser omfattet af klageretten. Dette førte til at Erhvervs- og Byggestyrelsen i vejledning om styrket byggesagsbehandling (vejledning nr. 9349 af 19. juni 2006) lod det fremgå at kommunerne burde underrette DSI og medlemsorganisationerne i afgørelser vedrørende handicapforhold hvor de pågældende organisationer havde klageadgang.
- Sager inden for udlændingeområdet, herunder sager om humanitær opholdstilladelse og boligplacering.

Endelig kan nævnes sager hvor borgeren pga. forskellige former for kommunikationshandicap (f.eks. ordblindhed) har svært ved at forstå sagsgangen eller sagens indhold. Ombudsmanden har i den forbindelse bl.a. udtalt sig om at myndighederne har en forpligtelse til at (give mulighed for at) løse borgerens forståelsesproblemer. Det kan være ved at give mulighed for at afholde og eventuelt optage samtaler med myndigheden eller ved at myndigheden efter anmodning læser sine afgørelser (eller andre breve) op telefonisk. Se f.eks. den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 578 ff.

#### 11. *Virkingen af ombudsmandens indsats*

Som bekendt findes der ikke i ombudsmandsloven særlige regler for ombudsmandens behandling af sager og spørgsmål som angår ligebehandling af handicappede. Sager og spørgsmål herom behandles således efter de regler der i almindelighed gælder for ombudsmandens virksomhed.



Navnlig på baggrund af at ombudsmandens udtalelser ikke er retligt bindende, lægger ombudsmanden ved udformning af kritik og henstillinger afgørende vægt på en grundig undersøgelse kombineret med en velunderbygget argumentation. Herved øges sandsynligheden for at myndigheden vil tilslutte sig ombudsmandens opfattelse og efterkomme en eventuel henstilling.

I praksis bliver ombudsmandens henstillinger så godt som altid efterkommet af myndighederne. Det er undtagelsesvis sket at en myndighed har nægtet at efterkomme en henstilling i en klagesag. Hvis dette sker, kan ombudsmanden henstille til Civilstyrelsen at der meddeles borgeren fri proces til et sagsanlæg mod myndigheden.

I konkrete og generelle sager eller i rapporter om inspektioner som har angået ligebehandling af handicappede, er der ikke i færdigbehandlede sager tilfælde hvor vedkommende myndighed har nægtet at efterkomme en henstilling fra ombudsmanden. Henstillinger om ophævelse eller ændring af en afgørelse er således i alle tilfælde blevet efterkommet på dette område. Det samme gælder henstillinger om afhjælpning af utilfredsstillende forhold som ombudsmanden har konstateret under en inspektion.

Ved udformningen af ombudsmandens opfattelse af en sag eller reaktion på et spørgsmål er der betydelige valgmuligheder. Som bekendt er der ikke i ombudsmandsloven fastsat nærmere bestemmelser herom. F.eks. anvendes i praksis også reaktioner som ikke har karakter af kritik eller henstilling, men som f.eks. udformes som et spørgsmål om hvorvidt en myndighed vil gøre noget ved et bestemt problem som ombudsmanden er blevet opmærksom på. Som det ses af redegørelsen ovenfor, har ombudsmanden på denne måde udvirket at myndigheder har taget initiativer til undersøgelser om og sikring af ligebehandling af handicappede.

København, den 26. marts 2007



Hans Gammeltoft-Hansen