

# Het recht op participatie in de politiek van personen met een handicap

## Samenvatting

*Artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie garandeert alle EU-burgers het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en artikel 40 garandeert het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Artikel 21 erkent het recht op non-discriminatie, o.a. op grond van een handicap en artikel 26 erkent en eerbiedigt het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun participatie in het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.*

De mogelijkheid om te participeren in het politieke leven vormt de kern van wat het betekent om in een democratische maatschappij te leven. Het recht op participatie in de politiek, o.a. dat van personen met een handicap, is dienovereenkomstig stevig verankerd in het internationaal recht, en is vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD), in

instrumenten van de Raad van Europa en in primaire en secundaire EU-wetgeving. De verkiezingen voor het Europees Parlement van mei 2014 zijn een goed moment om te beoordelen hoe de desbetreffende nationale wettelijke, bestuursrechtelijke en beleidsbepalingen personen met een handicap bevorderen of belemmeren in hun verkiezingsdeelname.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en de Commissie hebben via het Europees academisch netwerk van deskundigen inzake handicaps (ANED) gegevens uit de 28 lidstaten van de Europese Unie verzameld, waaruit blijkt hoe het in artikel 29 van het CRPD bedoelde recht van personen met een handicap op participatie in de politiek in de EU wordt beschermd, bevordert en uitgeoefend. De op basis van deze gegevens geformuleerde aanbevelingen zijn gericht op verkiezingen en het actief en passief kiesrecht, zoals gegarandeerd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de EU-Verdragen.

## Belangrijkste bevindingen en op empirisch bewijs gebaseerd advies

De eerste bevinding die voortkomt uit de analyse van het FRA en het ANED is positief: wanneer er een toegankelijke en stimulerende omgeving is, zijn personen met een handicap actieve burgers die graag betrokken worden bij het politieke leven van hun gemeenschap. Personen met een handicap kunnen stemmen bij verkiezingen en nemen in grote getale deel aan andersoortige politieke activiteiten. Zo zijn zij lid van politieke partijen, wonen zij

politieke vergaderingen bij en hebben zij contact met verkozen ambtenaren. Hun participatie kan verder worden verbeterd wanneer in voorkomend geval de informatie en de processen toegankelijker worden gemaakt, de ondersteuning wordt verbeterd en voor redelijke aanpassingen wordt gezorgd. Daarbij gaat het om aanpassingen die personen met een handicap in staat stellen om van hun mensenrechten op voet van gelijkheid met anderen te genieten.

De tweede bevinding is dat er nog steeds aanzienlijke problemen bestaan bij de uitoefening van het recht van personen met een handicap op participatie in de politiek. Er bestaan nog steeds wettelijke hinderpalen, zoals beperkingen van het kiesrecht voor bepaalde personen met een handicap en discrepantie tussen wat de wet- en regelgeving belooft en de daadwerkelijke uitvoering ervan. Ontoegankelijke stembureaus en websites zijn daar een voorbeeld van. Deze belemmeringen kunnen het voor personen met een handicap onmogelijk maken om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en uitvoering van de wet- en regelgeving die hun dagelijks leven vormgeeft. Deze problemen moeten zo snel mogelijk worden aangepakt om de legitimiteit van de publieke instellingen te vergroten en te komen tot gelijkere en inclusievere samenlevingen waarin iedereen ten volle kan participeren.

De derde bevinding is dat niet alle personen met een handicap evenzeer worden belemmerd in hun participatie in de politiek. Personen met een ernstige handicap en met een bepaald type handicap, zoals geestelijk gehandicapten, worden buitensporig belemmerd in hun participatie in het politieke leven. Aangezien het hier vaak om de meest geïsoleerde en uitgesloten personen gaat, is het voor beleidsmakers een groot probleem om hen ten volle te laten deelnemen aan het politieke proces.

De CRPD-vereisten op dit gebied en de resultaten van het onderzoek brengen vijf kwesties aan het licht:

- het wegnemen van wettelijke en bestuursrechtelijke hinderpalen voor de participatie in de politiek;

- het toegankelijker maken van de kiesprocedures, de faciliteiten en het verkiezingsmateriaal;
- het vergroten van de mogelijkheden om in het politieke en openbare leven te participeren;
- het vergroten van de bewustwording inzake het recht van personen met een handicap op participatie in de politiek;
- het verzamelen van gegevens om de participatie van personen met een handicap in de politiek te meten.

Het verslag gaat uitvoerig in op al deze vraagstukken. Het FRA en het ANED hebben voor elk van de vraagstukken aanbevelingen opgesteld, waarin concrete maatregelen worden voorgesteld die de EU-instellingen en de lidstaten kunnen nemen.

## Het wegnemen van wettelijke en bestuursrechtelijke hinderpalen voor de participatie in de politiek

De EU-lidstaten hebben aanzienlijke vorderingen geboekt bij de integratie van het recht van personen met een handicap op politieke participatie in de nationale rechts- en beleidskaders.<sup>1</sup> Op drie na hebben alle lidstaten het CRPD geratificeerd, waarbij relatief weinig voorbehouden zijn gemaakt of verklaringen zijn afgegeven met betrekking tot de kernbepalingen. De drie resterende lidstaten hebben het verdrag ondertekend en zetten stappen om het verdrag

### Empirisch bewijs voor de aanbevelingen

De in deze samenvatting opgenomen analyse en aanbevelingen zijn gebaseerd op gegevens die verzameld zijn door het FRA en het door de Commissie gefinancierde Europees academisch netwerk van deskundigen inzake handicaps (ANED). De gegevensverzameling is gebaseerd op de door het FRA en de Commissie ontwikkelde mensenrechtenindicatoren. Daarbij is gebruik gemaakt van het indicatormodel „structuur-proces-resultaten”, dat is opgesteld door het Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten van de VN.

Het FRA en het ANED hebben aan de hand van bureau-onderzoek gegevens verzameld uit openbaar beschikbare informatie uit alle lidstaten en hebben relatief weinig verzoeken om gegevens ingediend bij overheidsinstellingen. Het FRA en het ANED hebben de in het verslag gebruikte statistieken uit bestaande EU-brede sociale onderzoeken gehaald.

De volledige uitkomsten van het onderzoek zijn gepubliceerd in het verslag *Indicators on the right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* (zie „Meer informatie”).

<sup>1</sup> Zie FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Jaarverslag 2012, Luxemburg, Publicatiebureau, en FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Jaarverslag 2011, Luxemburg, Publicatiebureau.

te ratificeren.<sup>2</sup> Bovendien heeft een aantal lidstaten nationale strategieën of actieplannen ontwikkeld ter uitvoering van het CRPD. Daarin komt het recht op politieke participatie aan bod, overeenkomstig de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap – het VN-Verdragsorgaan dat toeziet op de uitvoering van het CRPD – beoordeelt formeel de vorderingen die worden geboekt in de uitvoering van het verdrag in de EU-lidstaten die het CRPD hebben geratificeerd en in de EU. Dat gebeurt door middel van slotopmerkingen aan de staten die partij zijn.

Uit de analyse blijkt evenwel dat wettelijke en bestuursrechtelijke hinderpalen de gelijkwaardige participatie van bepaalde personen met een handicap in het politieke leven in de weg blijven staan. Het gaat daarbij om:

- wettelijke beperkingen van het kiesrecht van bepaalde personen met een handicap en met name van personen met een psychosociale of geestelijke beperking;
- ontoegankelijke en omslachtige administratieve processen die personen met een handicap hun kiesrecht kunnen ontnemen – oftewel processen die in de praktijk personen met een handicap hun burgerrechten kunnen ontnemen;
- moeilijkheden bij de toegang tot klachtenmechanismen voor personen met een handicap die problemen ondervinden bij de uitoefening van hun kiesrecht.

De belangrijkste wettelijke hinderpaal is de ontneming van het actief en passief kiesrecht van handelingsonbekwamen. In de meerderheid van de EU-lidstaten leidt het besluit om een persoon handelingsonbekwaam te verklaren automatisch tot de ontneming van het kiesrecht. Hoewel er hervormingen zijn doorgevoerd om het kiesrecht te verlenen aan personen met een handicap, gelden die soms niet voor alle verkiezingen, aangezien in de EU-lidstaten verschillende wetten van toepassing zijn op verschillende verkiezingen. Uit de bestaande slotopmerkingen<sup>3</sup> en het voorstel voor een algemene opmerking over artikel 12 van het CRPD<sup>4</sup> blijkt dat het CRPD-Comité vindt dat nationale wetgeving die personen het kiesrecht ontnemt op basis van hun handicap of van een volmacht, zoals de beoordeelde „capaciteiten”, moet worden hervormd.

Ontoegankelijke administratieve procedures bij verkiezingen kunnen de participatie van personen met een handicap ook hinderen. In sommige EU-lidstaten zijn de procedures aan de hand waarvan personen met een handicap ondersteuning of assistentie kunnen aanvragen, ontoegankelijk. Daarnaast komt het voor dat personen die langdurig in een instelling wonen, niet kunnen stemmen wegens een gebrek aan mechanismen die hen daartoe in staat stellen.

De mogelijkheid om een klacht in te dienen wanneer het kiesrecht niet kan worden uitgeoefend, is een uitvloeisel van dat recht. De analyse laat zien dat handelingsonbekwamen in de meerderheid van de

**Figuur 1: Mogen handelingsonbekwamen stemmen? (per EU-lidstaat)**



Bron: FRA 2014, Waddington 2014

<sup>2</sup> Zie de hoofdstukken 5 en 10 van FRA (2014), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, Jaarverslag 2013, Luxemburg, Publicatiebureau.

<sup>3</sup> Alle slotopmerkingen over het CRPD zijn beschikbaar op: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4).

<sup>4</sup> VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap (2013), Draft General Comment on Article 12 of the Convention – Equal Recognition before the Law, beschikbaar op: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx).

EU-lidstaten geen wettelijke mogelijkheid hebben om klachten in te dienen in verband met hun participatie in de politiek. Bovendien beschikt slechts ongeveer een kwart van de EU-lidstaten over juridische en niet-juridische klachtenmechanismen met betrekking tot de politieke participatie van personen met een handicap. FRA-onderzoek op andere terreinen laat zien dat het lage aantal klachten dat bij de klachtenmechanismen wordt ingediend

waarschijnlijk onder meer wordt veroorzaakt door het gebrek aan toegankelijke informatie over hoe en waar men klachten kan indienen.<sup>5</sup> Individuele klachten zijn evenwel terechtgekomen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het CRPD-Comité, op grond van het operationeel protocol bij het CRPD, dat individuele mededelingen toestaat en dat momenteel door 21 EU-lidstaten is geratificeerd.

## Aanbevelingen

*De EU heeft het CRPD gesloten, en het EU-recht en -beleid moeten voldoen aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Commissie brengt regelmatig verslag uit over de uitvoering van Richtlijnen 93/109/EG en 94/80/EG van de Raad, die uitvoerige regelingen vaststellen voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen. In toekomstige verslagen over de uitvoering van deze richtlijnen moet worden beoordeeld of de richtlijnen worden uitgevoerd in overeenstemming met het recht op participatie in de politiek als bedoeld in artikel 29 van het CRPD.*

*Uit het jaarverslag van het FRA over 2013 en de verslagen van de Groep op hoog niveau inzake gehandicaptenbeleid vanaf 2010 blijkt dat veel EU-lidstaten beschikken over nationale actieplannen of strategieën inzake de rechten van personen met een handicap, of deze ontwikkelen. Dergelijk beleid moet specifieke maatregelen omvatten ter bevordering van de politieke participatie van personen met een handicap, evenals concrete doelstellingen en mijlpalen om de vorderingen in de uitvoering van de desbetreffende CRPD-bepalingen te kunnen meten.*

### Loskoppeling van het kiesrecht en de handelingsbekwaamheid

*In een groot aantal EU-lidstaten is het kiesrecht nog altijd gekoppeld aan de handelingsbekwaamheid, waardoor handelingsonbekwamen niet mogen stemmen voor het Europees Parlement of de gemeenteraad. Het verslag van het FRA uit 2010 getiteld The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, dat in latere FRA-jaarverslagen is bijgewerkt, stelde vast dat bepaalde lidstaten hun wetgeving moesten aanpassen om aan de CRPD-normen te voldoen. In overeenstemming met de slotopmerkingen van het CRPD-Comité, moeten de EU-lidstaten nationale wetgeving die personen het kiesrecht ontnemt op basis van hun handicap of van een volmacht, zoals de beoordeelde „capaciteiten”, hervormen.*

*Zoals gemeld in de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 bevordert de Commissie dat de wetgeving van de lidstaten inzake handelingsbekwaamheid in overeenstemming wordt gebracht met het CRPD. Dat kan in de toekomst worden voortgezet door de Groep op hoog niveau inzake gehandicaptenbeleid, waar vertegenwoordigers van de lidstaten ervaringen kunnen uitwisselen over de ontwikkeling en uitvoering van wetshervormingen op dit gebied.*

### Bestuursrechtelijke hinderpalen wegnemen

*De nationale overheidsinstanties moeten ervoor zorgen dat de verplichte registratie bij verkiezingen of in het kader van redelijke aanpassingen niet leidt tot de uitsluiting van personen met een handicap van de verkiezingen. De acties op dit vlak kunnen maatregelen omvatten die de registratieprocedure toegankelijk maken door de betreffende websites te herontwerpen overeenkomstig EU-norm EN 301549, die in overeenstemming is met internationaal erkende toegankelijkheidsnormen (zoals de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 AA van het World Wide Web Consortium), en door informatie in andere formaten beschikbaar te stellen, zoals in eenvoudige taal, grote letters of braille.*

<sup>5</sup> Zie FRA (2009), *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, Luxemburg, Publicatiebureau, en FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Publicatiebureau.

*Personen die langdurig in een instelling wonen en niet naar het stembureau kunnen gaan, moeten in staat worden gesteld om via alternatieve methoden hun stem uit te brengen. Bij deze stemmethoden moet het stemgeheim worden gewaarborgd en moet ervoor worden gezorgd dat personen met een handicap zonder invloed van anderen vrij kunnen stemmen op een kandidaat of partij.*

#### **Doeltreffende klachtenprocedures ontwikkelen**

*Juridische en niet-juridische klachtenmechanismen moeten toegankelijker worden gemaakt voor personen met een handicap. Het zou een belangrijke stap zijn wanneer de beperkingen van het recht van handelingen onbekwamen om onafhankelijk van hun voogd klachten in te dienen, worden weggenomen. Er moeten evenwel ook maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat informatie over hoe en waar klachten kunnen worden ingediend, voor alle personen met een handicap toegankelijk is via voorlichtingsmateriaal in verschillende vormen. Deze informatie moet via steun- en belangenorganisaties voor personen met een handicap worden verspreid, met inbegrip van organisaties voor personen met een handicap.*

*Ten slotte kan het, zoals uiteengezet in het FRA-verslag Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (2011) en het FRA-verslag Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality (2012), een belangrijke stap voor de versterking van de politieke rechten zijn wanneer organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder organisaties voor personen met een handicap, een vordering kunnen indienen bij de rechter. Strenge regels inzake het beroepsrecht voorkomen vaak dat organisaties uit het maatschappelijk middenveld een directere rol kunnen spelen bij geschillen in verband met inbreuken op de grondrechten.*

## Het toegankelijker maken van de kiesprocedures, de faciliteiten en het verkiezingsmateriaal

In de meeste EU-lidstaten gelden toegankelijkheidsnormen voor de bouw en renovering van openbare gebouwen. In ongeveer de helft van de lidstaten gelden dergelijke normen voor stembureaus. Veel lidstaten hebben daarnaast wettelijke toegankelijkheidseisen vastgesteld voor aanbieders van informatie via internet en omroepen, hoewel deze eisen in veel gevallen alleen gelden voor openbare aanbieders van informatie. In de meeste EU-lidstaten bepaalt de kieswet dat personen met een handicap in het stembureau hulp kunnen krijgen, ofschoon de hulp in sommige lidstaten alleen beschikbaar is voor personen met fysieke of zintuiglijke beperkingen.

In de meeste lidstaten gelden toegankelijkheidsnormen voor de bouw en renovering van openbare gebouwen. In ongeveer de helft van de lidstaten gelden dergelijke normen voor stembureaus. Het is echter zeer moeilijk om te beoordelen in hoeverre deze normen correct worden uitgevoerd, omdat het ontbreekt aan solide en vergelijkbare gegevens over de toegankelijkheid van gebouwen in de praktijk. Doordat gegevens ontbreken kan niet worden bepaald welk deel van de stembureaus of openbare gebouwen toegankelijk is voor personen met een handicap. Bovendien wordt de betrouwbaarheid van de gegevens die wel beschikbaar zijn, ondermijnd door een gebrek aan samenhangende criteria voor de

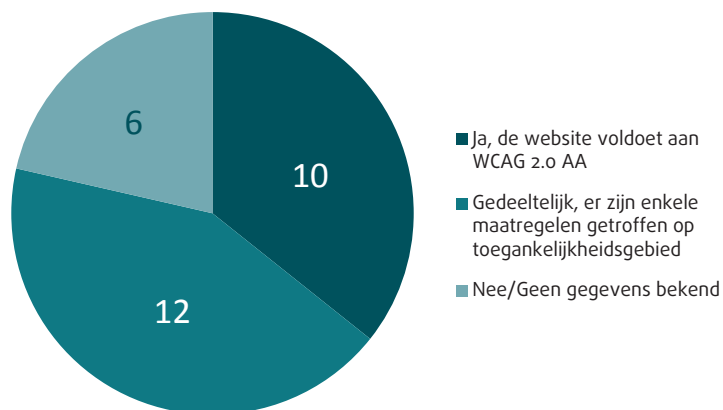
beoordeling van de toegankelijkheid en doordat de nadruk ligt op de behoeften van personen met fysieke beperkingen, terwijl personen met een andere handicap buiten beschouwing worden gelaten.

Redelijke aanpassingen vormen een belangrijk onderdeel van de verbetering van de toegankelijkheid. In de meeste EU-lidstaten bepaalt de kieswet dat personen met een handicap in het stembureau hulp kunnen krijgen, ofschoon de hulp in sommige lidstaten alleen beschikbaar is voor personen met zintuiglijke beperkingen. Bovendien kunnen personen met een handicap niet altijd zelf kiezen wie hen bijstaat.

De betrokkenheid bij het verkiezingsproces hangt af van de toegang tot informatie die doorgaans via radio, tv en internet en ook via gedrukt materiaal wordt verspreid. Net als voor gebouwen hebben veel lidstaten wettelijke toegankelijkheidseisen vastgesteld voor aanbieders van informatie via internet en omroepen, hoewel deze eisen in veel gevallen alleen gelden voor openbare aanbieders van informatie. De bestaande gegevens laten echter zien dat media die over de verkiezingen berichten in de praktijk grotendeels ontoegankelijk zijn voor personen met een handicap. In de meeste lidstaten wordt op de officiële website met instructies voor het stemmen en informatie over de kandidaten niet vermeld dat deze voldoet aan de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 AA-norm van het World Wide Web Consortium<sup>6</sup> inzake de internettoegankelijkheid, hoewel de meeste lidstaten stappen hebben gezet

<sup>6</sup> World Wide Web Consortium (W3C) (2008), Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, W3C-aanbeveling, 11 december 2008, beschikbaar op: [www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211](http://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211).

**Figuur 2: Wordt op de website met instructies voor het stemmen en informatie over kandidaten aangegeven dat deze aan de toegankelijkheidsnormen voldoet? (per EU-lidstaat)**



Bron: FRA, 2014

om de informatie toegankelijker te maken. Hoewel het aantal televisieprogramma's met ondertiteling is toegenomen, en programma's over de verkiezingen daardoor toegankelijker zijn geworden voor een groot aantal mensen met gehoorbeperkingen, is het gebruik van gesproken commentaar en gebarentolken minder wijdverbreid.

Het is belangrijk dat politieke partijen – als voornaamste beleidsmakers op alle regeringsniveaus – hun campagnemateriaal toegankelijk maken voor personen met een handicap. In de helft van de EU-lidstaten waren toegankelijke partijprogramma's

beschikbaar, maar het ontbrak aan samenhang. In een aantal lidstaten verstrekten slechts een of twee partijen informatie in een toegankelijk formaat, dat vaak slechts voor bepaalde typen handicaps geschikt was. Bovendien waren de verplichtingen die de pan-Europese politieke partijen zijn aangegaan met betrekking tot de productie van hun campagnemateriaal voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 grotendeels het resultaat van campagnes van organisaties van personen met een handicap om de verkiezingen toegankelijker te maken.

## Aanbevelingen

*Hoewel veel lidstaten beschikken over wettelijke toegankelijkheidsnormen, wordt de meting van de toegankelijkheid van de omgeving belemmerd door het ontbreken van gemeenschappelijke Europese criteria om te bepalen wat een toegankelijk gebouw is. De staten die partij zijn – zowel de EU als haar lidstaten – moeten, overeenkomstig hun verantwoordelijkheden uit hoofde van artikel 9, lid 2, onder a, van het CRPD, zorgen voor de ontwikkeling, afkondiging en monitoring van de implementatie van minimumnormen en richtlijnen voor de toegankelijkheid van faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, met inbegrip van overheidsgebouwen. Deze criteria dienen te zijn toegespitst op de behoeften van alle personen met een handicap, en niet slechts op die van personen met fysieke beperkingen. De Commissie blijft nationale activiteiten ondersteunen en aanvullen, onder meer via de tweede fase van normalisatiemandaat M/420 inzake de toegankelijkheid van gebouwen.*

*De wet moet erin voorzien dat personen met een handicap die hulp nodig hebben bij het stemmen, kunnen worden geholpen door de persoon van hun keuze. Dergelijke hulp moet beschikbaar zijn voor alle personen met een handicap die daarom verzoeken.*

*De EU-lidstaten moeten bevorderen dat de media hun aanbod toegankelijker maken. Websites moeten overeenkomstig de EU-toegankelijkheidsnorm EN 301549 worden ontworpen, en het media-aanbod kan toegankelijker worden gemaakt door middel van ondertiteling, gebarentolken en gesproken commentaar, waarbij bij voorkeur de EU-normen worden toegepast. Om dit te bewerkstelligen kunnen de lidstaten overwegen om de rechts- en beleidsmaatregelen inzake de toegankelijkheid van de media te versterken, bijvoorbeeld door meetbare toegankelijkheidsdoelen vast te stellen en door het toepassingsgebied van de bestaande wetgeving uit te breiden tot particuliere en openbare aanbieders. De EU kan dit proces bevorderen door de uitvoering van de richtlijn audiovisuele mediadiensten te ondersteunen. Deze spoort de lidstaten aan te bevorderen dat aanbieders van mediadiensten hun diensten toegankelijker maken voor personen met audiovisuele beperkingen.*

*In de aanloop naar verkiezingen moet het voorlichtingsmateriaal met instructies voor het stemmen en informatie over de kandidaten duidelijke uitleg bevatten die in eenvoudig taalgebruik is opgesteld. Dit materiaal moet eenvoudig toegankelijk zijn in verschillende formaten. Voorts moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er tijdens het gehele verkiezingsproces middelen beschikbaar zijn voor de verstrekking van toegankelijke informatie.*

*Politieke partijen moeten hun programma's en ander materiaal beschikbaar stellen in alternatieve formaten die voorzien in de behoeften van personen met verschillende typen handicaps, waaronder materiaal in eenvoudige taal, video's met ondertiteling of gebarentaal, braille en grote letters. Ook kunnen politieke partijen personen met een handicap betere mogelijkheden bieden om aan hun activiteiten deel te nemen, door evenementen toegankelijker te maken, bijvoorbeeld door de toegankelijkheid van vergadercentra te controleren en gebarentolken in te zetten.*

## Het vergroten van de mogelijkheden om in het politieke leven te participeren

De actieve betrokkenheid van personen met een handicap bij de beleidsvorming en in het wetgevingsproces, waaronder via belangenorganisaties, is nog niet in alle EU-lidstaten formeel verplicht gesteld en wordt nog niet in alle EU-lidstaten in de praktijk gebracht. Bovendien is er weinig bekend over het aantal verkozen ambtenaren met een handicap.

Het onderzoek gaat ook in op de mogelijkheden die personen met een handicap en hun belangenorganisaties hebben om in bredere zin te participeren in het politieke leven – naast stemmen en verkiezingen.

Uit hoofde van het CRPD moeten personen met een handicap via hun belangenorganisaties nauw worden geraadpleegd over en actief worden betrokken

bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving – al is deze verplichting niet in alle lidstaten een formele eis of een systematische praktijk. Uit de analyse blijkt dat organisaties voor personen met een handicap in toenemende mate worden geraadpleegd en betrokken door overheidsinstanties die stappen zetten in de uitvoering van het CRPD. Dit is een EU-brede en veelbelovende praktijk die verder moet worden verbreed en verdiept. Organisaties voor personen met een handicap kunnen nog veel meer worden betrokken bij het beoordelen en oplossen van de in dit verslag genoemde problemen.

Het aantal personen met een handicap dat verkozen is voor een openbaar ambt is een belangrijke indicator voor de kans die personen met een handicap hebben om te participeren in het openbare leven. Het onderzoek wijst evenwel op een gebrek aan duidelijke aanwijzingen over de mate waarin het voor personen met een handicap mogelijk is om te worden verkozen in het Europees Parlement, een nationaal parlement of een gemeenteraad.

### Aanbevelingen

*De EU-lidstaten en de EU-instellingen moeten personen met een handicap en hun belangenorganisaties nauw betrekken bij de besluitvorming rond vraagstukken die met hen te maken hebben. Hiertoe moeten de lidstaten en de EU-instellingen de bestaande mechanismen voor het betrekken van organisaties voor personen met een handicap, versterken, onder meer door advies- of overlegorganen op te richten. Een aanzienlijk deel van de organisaties voor personen met een handicap, die verschillende groepen vertegenwoordigen, moet in die organen plaatsnemen. Vertegenwoordigers van personen met een handicap moeten volwaardig en op voet van gelijkheid met de anderen lid zijn van dergelijke organen en moeten worden voorzien van de nodige middelen om te bevorderen dat zij op een zinvolle wijze kunnen participeren zonder dat hun onafhankelijkheid in het geding komt.*

*De EU-lidstaten en de EU-instellingen moeten zorgen voor duidelijke, uitvoerige en toegankelijke communicatie over de mogelijkheden om te participeren in raadplegingsprocedures bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving die van invloed is op personen met een handicap. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat organisaties voor personen met een handicap input kunnen aanleveren in andere formaten, zoals braille en eenvoudig taalgebruik. Openbare hoorzittingen en commissievergaderingen waarin wetsvoorstellen aan bod komen, moeten toegankelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld door fysieke hindernissen weg te nemen en gebarentolken in te zetten.*

*De EU-lidstaten moeten regelingen overwegen die waarborgen dat alle kandidaten en toekomstige kandidaten dezelfde mogelijkheden hebben om aan verkiezingen deel te nemen. Deze regelingen kunnen financiële of andersoortige steun omvatten voor de extra middelen die personen met een handicap nodig kunnen hebben om doeltreffend campagne te voeren, evenals maatregelen om fysieke en andere hindernissen voor de toegang tot gebouwen waar politieke activiteiten plaatsvinden, weg te nemen. Eenmaal verkozen moeten personen met een handicap worden voorzien van de redelijke aanpassingen die nodig zijn om hun taken op voet van gelijkheid met anderen uit te kunnen voeren.*

*Mogelijk zijn er zelfs in een toegankelijke omgeving redelijke aanpassingen nodig die zijn toegesneden op de individuele behoeften. Om deze aanpassingen door te voeren is informatie over de behoeften van verkozen ambtenaren nodig. Deze informatie moet evenwel voldoen aan wettelijke waarborgen om de vertrouwelijkheid en de privacy van personen met een handicap te garanderen.*

## Grotere bewustwording over het recht van personen met een handicap op participatie in de politiek

De analyse van het FRA en het ANED wijst op tekortkomingen in de instructie en bewustmaking van belangrijke actoren (zoals verkiezingsfunctionarissen, politieke partijen, overheidsinstellingen en media) wat betreft de uitoefening van het recht van personen met een handicap op politieke participatie. Daarnaast moet de capaciteit van de betrokken actoren om in de behoeften van personen met een handicap te voorzien, worden opgevoerd.

Om de rechten te verwezenlijken, moeten ambtenaren en andere belangrijke functionarissen goed worden geïnformeerd over de gelijkheid van personen met een handicap in het algemeen en over de kernbeginselen van het CRPD, zoals toegankelijkheid en de plicht om redelijke aanpassingen aan te brengen. Uit de gegevens blijkt dat verkiezingsfunctionarissen in slechts één EU-lidstaat een instructie moeten volgen over non-discriminatie op grond van handicap, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen. Organisaties voor personen met een handicap spelen een belangrijke rol in de bewustmaking van overheidsinstellingen wat betreft de rechten van personen met een handicap, en kunnen

dat blijven doen wanneer de overlegmechanismen op alle bestuursniveaus verder worden ontwikkeld.

Bewustmaking is niet alleen van belang voor overheidsinstellingen en andere actoren die betrokken zijn bij verkiezingen; het is ook essentieel dat personen met een handicap zelf – met name personen met ernstige beperkingen die vaak zijn uitgesloten van het politieke leven – zich bewust zijn van het recht om te stemmen en te participeren in het politieke leven. Zodra personen met een handicap zich bewust zijn van deze rechten, kunnen zij effectiever praktijken en procedures identificeren die hen belemmeren in de uitoefening van deze rechten.

Het is niet alleen belangrijk om het bewustzijn te vergroten, maar ook om de capaciteit van de betrokken actoren dusdanig op te voeren dat zij kunnen voorzien in de behoeften van kiezers met een handicap. De gegevens over de toegankelijkheid van voorlichtings- en campagnemateriaal laten zien dat de capaciteit van politieke partijen en mediaorganisaties om hun resultaten toegankelijker te maken, moet worden opgevoerd. Daarnaast laat de ontoegankelijkheid van stembureaus en overheidsgebouwen zien dat de capaciteit van de betreffende overheidsinstellingen om toe te zien op de uitvoering van de bouwvoorschriften op het gebied van de toegankelijkheid, moet worden opgevoerd, en dat er uitvoerige en genormaliseerde richtlijnen moeten worden vastgesteld voor de beoordeling van de toegankelijkheid van gebouwen in de praktijk.



## Aanbevelingen

*De EU-lidstaten moeten concrete stappen zetten bij de opvoering van de capaciteit van overheidsinstanties om doeltreffend toezicht te houden op de uitvoering van de bouwvoorschriften op het gebied van de toegankelijkheid. Daarbij moeten voldoende middelen worden toegevoerd aan de organen die toezicht houden op de naleving van de toegankelijkheidseisen. De Commissie moet daarbij helpen door de ontwikkeling van Europese, geharmoniseerde richtlijnen voor de beoordeling van de toegankelijkheid van gebouwen te blijven ondersteunen, rekening houdend met de behoeften van alle personen met een handicap.*

*De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de verkiezingsautoriteiten en de met het verkiezings-toezicht op lokaal niveau belaste ambtenaren uitvoerig worden geïnstrueerd over non-discriminatie op grond van handicap, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen. De instructie moet ook ingaan op de nationale wettelijke bepalingen met betrekking tot de hulpverlening aan personen met een handicap tijdens het stemmen en op de procedures voor het aanvragen van hulp of ondersteuning. Om ervoor te zorgen dat de instructie ingaat op de hinderpalen die personen met een handicap ervaren, moeten organisaties voor personen met een handicap bij de opzet en uitvoering ervan worden betrokken, onder meer via gezamenlijke initiatieven van verkiezingsautoriteiten en deze organisaties.*

*De lidstaten moeten activiteiten ontplooiën om personen met een handicap bewuster te maken van het verkiezingsproces. Dat kan worden bereikt via burgerschapsprojecten om personen met een handicap onderricht te geven over hun politieke rechten en door zelfhulpgroepen te ontwikkelen. Bewustmakingsactiviteiten moeten ook worden gericht op de instellingen waar personen met een handicap langdurig wonen.*

*Om politieke partijen en media-organisaties beter in staat te stellen hun aanbod toegankelijk te maken voor personen met een handicap, kunnen de lidstaten, in samenwerking met organisaties voor personen met een handicap, praktische richtlijnen ontwikkelen inzake de vervaardiging van toegankelijke programma's, voorlichtingsmateriaal en uitzendingen.*

## Het verzamelen van gegevens om de participatie van personen met een handicap in de politiek te meten

Het onderzoek is gebaseerd op bestaande gegevens uit openbaar beschikbare bronnen uit de 28 EU-lidstaten. De verzameling en de analyse van de gegevens brachten drie kernproblemen aan het licht:

- een gebrek aan systematische gegevensverzameling;
- het ontbreken van normen en richtlijnen voor het meten van de toegankelijkheid, met name op een manier waarbij de resultaten uit de EU-lidstaten met elkaar kunnen worden vergeleken;
- bezorgdheid over de bestaande methoden voor het registreren van de ervaringen van personen met een handicap.

Over het geheel genomen laat het onderzoek zien dat de politieke participatie van personen met een handicap in de EU nog niet nauwkeurig kan worden beoordeeld vanwege een gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens. Op lidstaat- of EU-niveau vindt er weinig systematische gegevensverzameling plaats over de ervaringen met deelname aan verkiezingen van personen met een handicap.

Zelfs wanneer er wel gegevens beschikbaar zijn, is het moeilijk om landen onderling te vergelijken wegens een gebrek aan geharmoniseerde EU-normen voor het beoordelen van de toegankelijkheid. De bestaande gegevens zijn vaak gericht op de situatie van personen met een fysieke beperking en gaan niet in op personen met een andere handicap die op een minder zichtbare manier worden belemmerd in hun politieke participatie.

De verzameling van betrouwbare en nauwkeurige statistieken over de ervaringen van personen met een handicap is problematisch. Dat personen met een bepaalde handicap – zoals personen die in instellingen wonen en personen die niet kunnen praten – feitelijk worden uitgesloten van de huidige enquêtes, toont aan dat de bestaande methoden moeten worden verbeterd en dat er toereikende middelen moeten worden vrijgemaakt om ervoor te zorgen dat hun ervaringen nauwkeurig en betrouwbaar worden weerspiegeld in gerichte, uitgesplitste en vergelijkbare gegevens. De Washington Group on Disability Statistics, waarin het FRA en de Commissie participeren, levert wereldwijde inspanningen op dit gebied, terwijl o.a. Eurostat dat

op EU-niveau doet. Het FRA zal blijven samenwerken met de Commissie, het ANED en andere betrokkenen om de verbetering van de gegevensverzameling te ondersteunen.

## Aanbevelingen

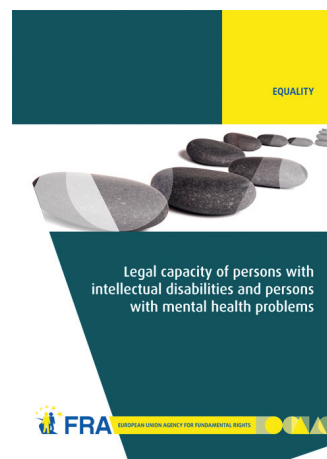
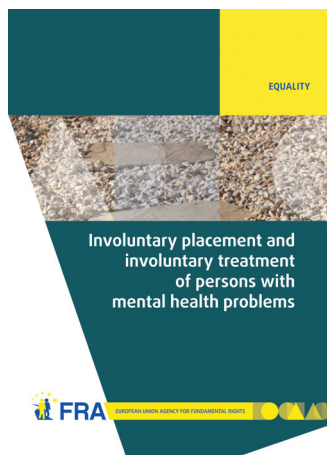
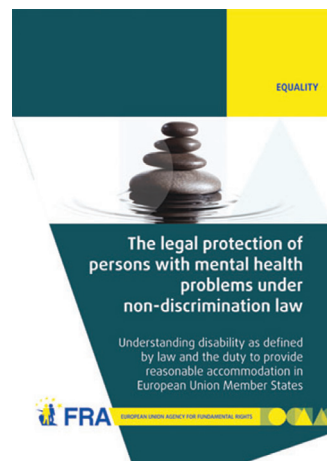
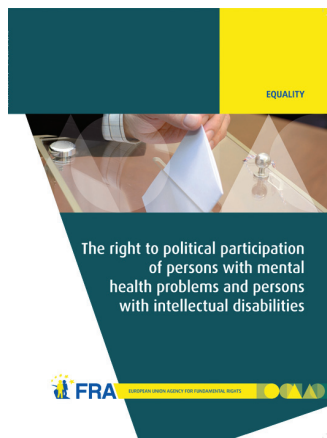
*De EU en de lidstaten moeten overeenkomstig hun verplichtingen uit hoofde van artikel 31 van het CRPD relevante informatie verzamelen, met inbegrip van statistische en onderzoeksgegevens, teneinde hen in staat te stellen beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van het verdrag dat betrekking heeft op politieke participatie.*

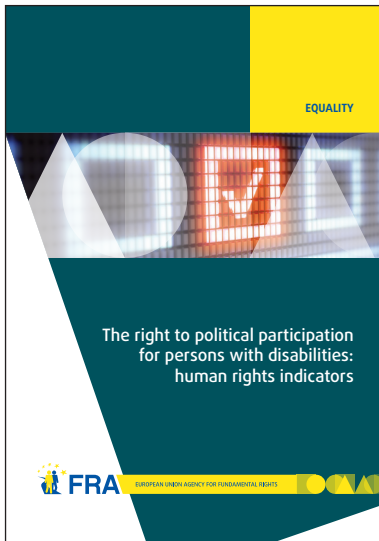
*De Commissie moet, overeenkomstig de acties van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 en de EU 2020-doelstelling van sociale inclusie, toewerken naar de harmonisering van de informatie over handicaps die via de sociale enquêtes van de EU wordt verzameld (de Europese statistiek van inkomens en levensomstandigheden, de ad-hocmodule van de EU-arbeidskrachtenenquête en het Europees gezondheidsonderzoek). Daarbij moeten regelmatig vergelijkbare gegevens worden verzameld over hinderpalen voor de sociale inclusie van personen met een handicap, met inbegrip van politieke participatie.*

*Om de gegevens in de hele EU vergelijkbaar te maken, kunnen de EU-instellingen en de lidstaten werken aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke richtlijnen om de situatie van de grondrechten van personen met een handicap te meten. Om te beginnen zouden de gemeenschappelijke richtlijnen voor het meten van de toegankelijkheid verder kunnen worden ontwikkeld.*

*EU-instellingen die bevoegd zijn om gegevens te verzamelen moeten de lidstaten ondersteunen en aanvullen bij de verzameling van statistieken en gegevens over de belemmeringen die verhinderen dat personen met een handicap ten volle kunnen participeren in het politieke en openbare leven. Dit moet gepaard gaan met de verdere ontwikkeling en uitvoering van methoden voor gegevensverzameling die alle personen met een handicap meewegen, onder wie ernstig gehandicapten.*

Deze vijf FRA-rapporten geven een verdere analyse van vraagstukken met betrekking tot de rechten van personen met een handicap.





De mogelijkheid om te participeren in het politieke leven – door kandidaat te zijn bij verkiezingen, lid te zijn van een partij of het politieke nieuws te volgen in de media – vormt de kern van wat het betekent om in een democratische maatschappij te leven. Het verslag analyseert gegevens over de participatie in de politiek van personen met een handicap, die door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en het door de Commissie gefinancierde Europees academisch netwerk van deskundigen inzake handicaps (ANED) zijn verzameld in de 28 lidstaten van de EU. De in het verslag voorgestelde mensenrechtenindicatoren laten zien dat wettelijke en bestuursrechtelijke hinderpalen, ontoegankelijke procedures en informatie en een gebrek aan bewustzijn over politieke rechten personen met een handicap de kans kunnen ontnemen om in het politieke leven van hun gemeenschap te participeren. Het onderzoek laat ook zien dat het ontbreekt aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens over de ervaringen die personen met een handicap hebben met verkiezingen in de EU. Het is van groot belang om deze problemen zo snel mogelijk aan te pakken teneinde de legitimiteit van de publieke instellingen te vergroten en te komen tot gelijkere en inclusievere samenlevingen waarin iedereen ten volle kan participeren.

## Meer informatie:

Het volledige FRA-verslag *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* is hier beschikbaar: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-political-participation-persons-disabilities>

Een overzicht van de activiteiten van het FRA met betrekking tot de rechten van personen met een handicap is hier te vinden: <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>



## FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk  
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2014  
Foto: © Shutterstock