



Dizabilitatea în legislația UE

Dr. Lucy-Ann Buckley

Facultatea de Drept

Universitatea Galway



Finanțat în cadrul programului "Cetățeni, egalitate, drepturi și valori 2021-2027" al Comisiei Europene

Prezentare generală

1. Relația dintre legislația UE și Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CDPD) - cu accent pe Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă (FED).
2. Conceptul de handicap în cadrul CDPD și în legislația UE
3. Adaptarea rezonabilă în CDPD și în legislația UE



Partea 1: Relația dintre legislația UE și CDPD

Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CDPD)

- Cel mai rapid negociat tratat privind drepturile omului din istorie.
- Ratificat de 186 de țări până în prezent, inclusiv de fiecare stat membru al Uniunii Europene.
- Semnat de UE în 2007 și ratificat în 2010
 - Decizia 2010/48/CE a Consiliului din 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a CDPD.
 - Anexa II enumeră legile UE privind aspectele reglementate de CDPD (competență exclusivă sau comună)

Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă (FED)

- Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă [2000] JO L 303.
- FED abordează discriminarea pe motive de handicap, religie/convingeri, orientare sexuală și vârstă.
- Este anterioară CDPD
- Domeniul de aplicare al FED este mult mai restrâns decât cel al CDPD - se referă numai la ocuparea forței de muncă și la formarea profesională.

Cauzele conexate C-335/11 și C-337/11 Ring și Skouboe Werge

- FED interpretat în lumina CDPD
- Acordurile internaționale au întâietate față de instrumentele de drept secundar. Aceste instrumente trebuie interpretate în conformitate cu acordurile respective.
- CDPD este **„parte integrantă a ordinii juridice a UE”**

Cauza C-363/12 Z

Î: Poate fi invocată [Convenția ONU] în scopul interpretării și/sau al contestării valabilității Directivei 2000/78 ...?

R: (71) „acordurile internaționale sunt încheiate de Uniunea Europeană, sunt obligatorii pentru instituțiile sale și, în consecință, prevalează asupra actelor Uniunii Europene”.

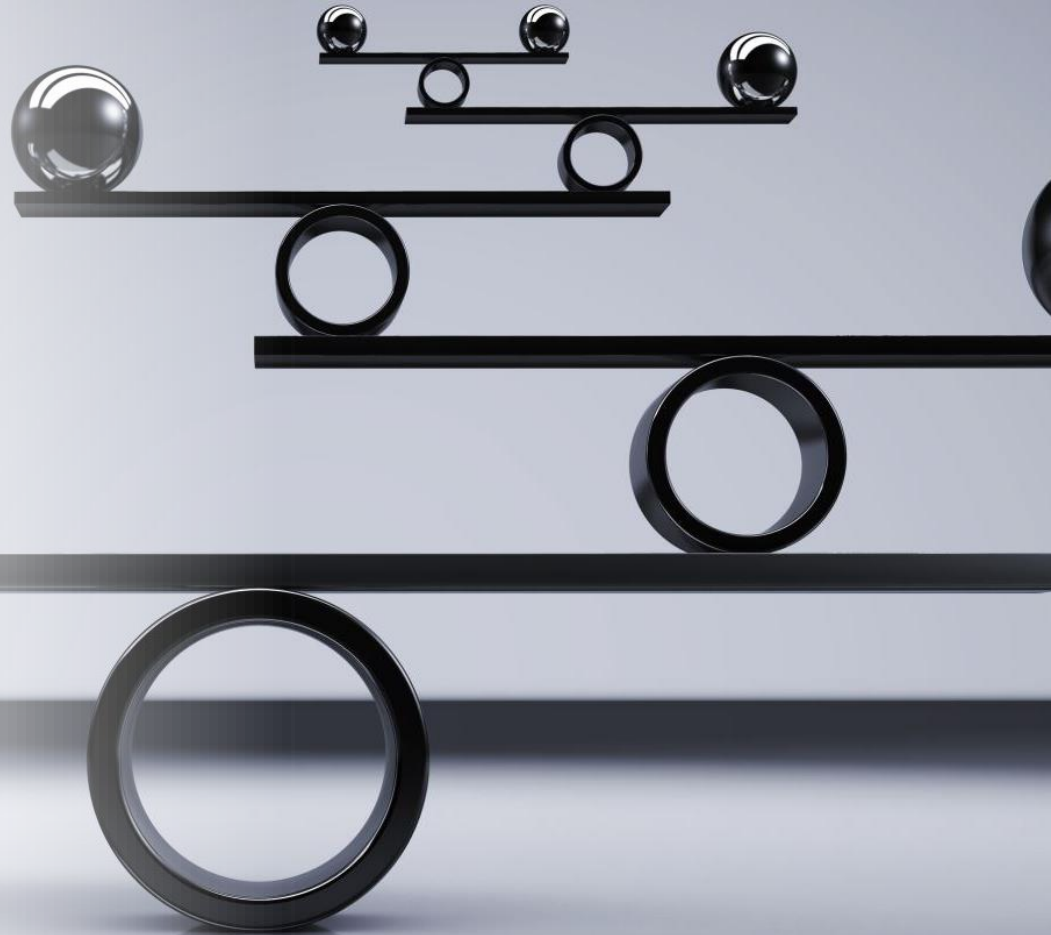
(72) „Primatul acordurilor internaționale ... asupra instrumentelor de drept derivat înseamnă că aceste instrumente trebuie, în măsura posibilului, să fie interpretate într-un mod care să fie în concordanță cu aceste acorduri”.

Cauza C-363/12 Z (continuare)

(73) „Dispozițiile convenției respective fac astfel, de la data intrării sale în vigoare, parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii Europene ...”

(75) „...Convenția ONU poate fi invocată în scopul interpretării Directivei 2000/78, care **trebuie, în măsura posibilului, să fie interpretată într-un mod care să fie în concordanță cu această convenție**”.

Partea a doua:
Impactul
CDPD asupra
legislației UE:
înțelesul
dizabilității



Modele de dizabilitate

Modelul medical al dizabilității

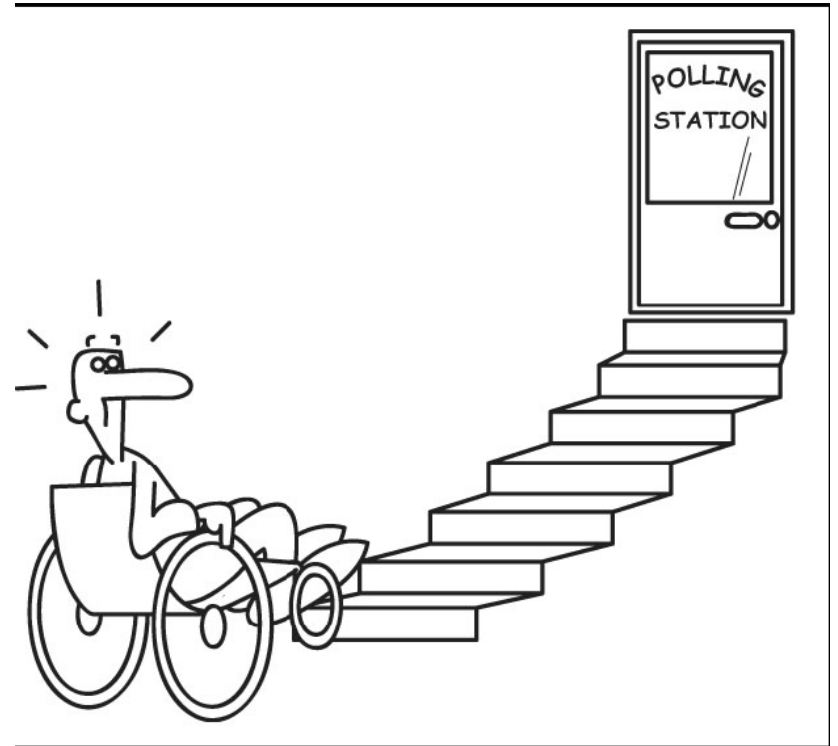
- Se concentrează pe ceea ce este „în neregulă” cu persoana
- Se concentrează pe soluții medicale și pe modul în care se poate „repara” persoana

Modelul social al dizabilității

- Se concentrează asupra barierelor în calea participării (fizice, atitudinale, sociale)
- Accent pe o abordare a incluziunii bazată pe drepturi

Ce este în neregulă aici?

- Aplicarea modelului medical
- Aplicarea modelului social



CDPD și conceptul de „dizabilitate”

- Nu există o definiție fixă a dizabilității
 - „o definiție cu prag flexibil, sub forma unor orientări care sunt deschise și incluzive” - de Búrca
- Preambul:
 - Dizabilitatea este **un concept în evoluție** și rezultă din interacțiunea dintre persoanele cu deficiențe și barierele de atitudine și de mediu care împiedică participarea lor deplină și efectivă în societate în condiții de egalitate cu ceilalți.

Articolul 1 UNCRPD

- Persoanele cu dizabilități **includ** persoanele care au deficiențe fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale pe termen lung care, în interacțiune cu diverse bariere, pot împiedica participarea lor deplină și efectivă în societate în condiții de egalitate cu ceilalți.

Articolul 1 CDPD

- Conceptul de dizabilitate incluziv și deschis; nu este o definiție exhaustivă.
- Se bazează în mod clar pe modelul social al handicapului
- Barierele pot fi atitudinale - surprinde impactul prejudiciabil
- Nu este necesar ca deficiența în sine să aibă un impact funcțional
- Articolul 1 se referă la afecțiunile "de lungă durată" - dar, din nou, aceasta nu este o definiție exhaustivă.

Directiva 2000/78/CE Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă (FED)

- FED nu definește dizabilitatea
- Articolul 1: „Scopul prezentei directive este de a stabili un cadru general de combatere a discriminării pe motive de ... handicap ... ocuparea forței de muncă și profesie, în vederea punerii în aplicare în statele membre a principiului egalității de tratament”.

Dizabilitatea în FED înainte de ratificarea CDPD

C-13/05 Chácon Navas v. Eurest Colectividades SA

43 ... o limitare care rezultă în special din deficiențe fizice, mentale sau psihice și care împiedică participarea persoanei în cauză la viața profesională.

44 ... handicapul este diferit de boală ... și nu există nimic în directivă care să sugereze că lucrătorii sunt protejați de interdicția de discriminare pe motiv de handicap de îndată ce dezvoltă orice tip de boală

45 ... pentru ca orice „limitare” să fie considerată un „handicap”, „trebuie să fie probabil ca aceasta să dureze o perioadă lungă de timp”.

Dizabilitatea după ratificarea CDPD

- Cauzele conexe C-335/11 și C-337/11 *Ring și Skouboe Werge*
- Dizabilitatea „trebuie înțeleasă ca referindu-se la o limitare care rezultă în special din deficiențe fizice, mentale sau psihice care, **în interacțiune cu diverse bariere**, pot împiedica participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători, iar limitarea este de lungă durată” [93].
- Conceptul de „dizabilitate” include o boală dacă aceasta se încadrează în cele de mai sus.

Cauzele conexe C-335/11 și C-337/11 *Ring și Skouboe Werge*

- Referirea la „bariere” - un model mai curând social al dizabilității
- DAR necesită în continuare o "limitare" rezultată din deficiență - sugerează un impact funcțional
- Trebuie în continuare să fie !pe termen lung”.

CDPD și legislația UE comparate

- Articolul 1 din CDPD:
- Persoanele cu dizabilități **includ persoanele care au deficiențe fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale pe termen lung** care, în interacțiune cu diverse bariere, pot împiedica **participarea lor deplină și efectivă în societate**, în condiții de egalitate cu ceilalți.
- FED:
- Dizabilitatea „trebuie înțeleasă ca referindu-se la o **limitare care rezultă în special din deficiențe fizice, mentale sau psihice** care, în interacțiune cu diverse bariere, pot împiedica **participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională** în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători, iar **limitarea este de lungă durată**”

Cauza C-354/13, *Karsten Kaltoft/Primăria Billund*

- **Paragraful 53:** Ca urmare a ratificării de către Uniunea Europeană a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, ... Curtea a statuat că noțiunea de „dizabilitate” trebuie înțeleasă ca referindu-se la o limitare care rezultă în special din deficiențe fizice, mentale sau psihice de lungă durată care, în interacțiune cu diverse bariere, pot împiedica participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători.
- Obezitatea poate fi un handicap dacă îndeplinește acest criteriu.

Cauza C-363/12 Z

- CJUE a considerat că noțiunea de handicap:
presupune că limitarea de care suferă persoana în cauză,
în interacțiune cu diferite bariere, poate împiedica
participarea deplină și efectivă a acesteia la viața
profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători.
- nu avea un handicap în sensul FED, deoarece lipsa uterului
nu a afectat „prin ea însăși” [81] capacitatea sa de a
participa la viața profesională.

Cauza 363/12 Z (continuare)

- Acest lucru a trecut cu vederea impactul barierelor structurale (normele privind concediul plătit) asupra capacității reclamantului de a participa în condiții de egalitate cu persoanele fără o deficiență similară.
- CJUE a citat o înțelegere mai socială a dizabilității, dar în practică a aplicat un model medical.

Cauza C-395/15 Daouidi

- (49) „Convenția ONU nu definește noțiunea ‘pe termen lung’ în ceea ce privește o deficiență fizică, mintală, intelectuală sau senzorială. Directiva 2000/78 nu definește ‘handicapul’ și nici nu clarifică conceptul de limitare ‘pe termen lung’ a capacității unei persoane în sensul acestui concept”.
- Dovada „termenului lung” include lipsa unui pronostic clar definit în ceea ce privește progresul pe termen scurt, faptul că este probabil să existe o perioadă de timp prelungită înainte de recuperare
- Instanța națională trebuie, pentru a determina „termenul lung”, să își întemeieze decizia pe toate dovezile obiective, cum ar fi, documente și certificate referitoare la starea persoanei respective (pe baza cunoștințelor medicale și științifice actuale). Analiza se face de la caz la caz.

Cauza C-406/15, *Milkova*

- Bolile mintale constituie un handicap
- (48) Această interpretare este susținută de Convenția ONU care, în conformitate cu jurisprudența constantă, poate fi invocată în scopul interpretării Directivei 2000/78
- CJUE a făcut apoi referire la articolul 27 alineatul (1) din CDPD privind dreptul la muncă și la articolul 5 alineatul (1) privind egalitatea și a continuat prin a afirma următoarele:
- (50) „Din cele de mai sus rezultă că reglementarea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2000/78 și, ca atare, urmărește un obiectiv reglementat de dreptul Uniunii ...”



Partea a treia:
Adaptarea
rezonabilă în
CDPD și FED

Adaptarea rezonabilă în cadrul CDPD

- Articolul 2 – Discriminarea include un refuz al adaptării rezonabile
- Articolul 2 – „Adaptarea rezonabilă” înseamnă modificări și ajutări necesare și corespunzătoare, care nu impun o povară disproporționată sau nejustificată, **acolo unde este necesar într-o situație anume**, pentru a asigura că persoanele cu dizabilități beneficiază de, sau exercită, în condiții de egalitate cu toți ceilalți, toate drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Adaptarea rezonabilă în cadrul CDPD

- Comitetul CDPD – există o îndatorire de a legifera în direcția asigurării că prevederile legate de adaptarea rezonabilă sunt consfințite în lege – asemenea legi trebuie să asigure că adaptarea rezonabilă este recunoscută și poate constitui o formă pedepsibilă de discriminare (observații de încheiere la Raportul Inițial asupra Germaniei, 13 mai 2015).
- Trebuie să poată face obiectul unor acțiuni în justiție și să fie aplicabilă imediat.

Adaptarea rezonabilă

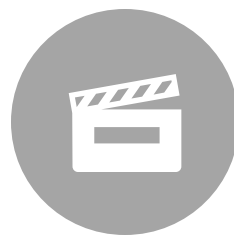
Fredman:

- „Scopul este de a elabora un concept de egalitate care necesită adaptare și schimbare, în loc să se ceară persoanelor cu dizabilități să se conformeze normelor existente”.

Adaptarea rezonabilă și alte concepte



Articolul 5(3) prevede adaptarea rezonabilă



Articolul 5(4) prevede acțiunea pozitivă sau afirmativă



Articolul 9 prevede accesibilitatea



Concepte separate și distincte

Adaptarea rezonabilă – obligații prin CDPD

Două elemente:

Îndatorirea de a adapta

Povara disproporționată



Îndatorirea de a adapta (1)

- Îndatorire individualizată, care este o reacție
- Individualizată – trebuie să răspundă nevoilor concrete ale unei anumite persoane – nu există o „măsură universală” – e necesară o evaluare de la caz la caz
- Reacție – determinată, sau obligatorie prin lege, în momentul în care persoana cu dizabilitate solicită o adaptare.

Îndatorirea de a adapta (2)

- Adaptarea propusă trebuie să rezolve bariera în calea incluziunii, de o manieră eficace.
- Procesul necesită dialog între purtătorul obligației și persoana cu dizabilitate.
- Natura dialogului necesar depinde de tipul de relație.



Povara disproporționată

Obligația de adaptare rezonabilă este limitată de „povara disproporționată sau nejustificată” - un singur concept, nu două concepte separate.

Factori: costuri, sarcină structurală, perturbări, beneficii (inclusiv beneficii pentru terți).

Percepțiile de nedreptate ale terților nu au relevanță.

Semnificația cuvântului „Rezonabil”

- Comitetul CDPD – Comentariul General Nr. 6 la Art. 5 (2018), par. 26(e):
- „Adaptarea rezonabilă” este un termen indivizibil, iar noțiunea de „rezonabilă” nu trebuie înțeleasă greșit ca o clauză de excepție; conceptul de „rezonabilitate” nu trebuie să acționeze ca un calificativ sau modifier distinct al obligației ... acest lucru are loc într-o etapă ulterioară, atunci când se realizează evaluarea „sarcinii disproporționate sau nejustificate”. Mai degrabă, caracterul rezonabil al unei adaptări se referă la relevanța, caracterul adecvat și eficacitatea acesteia pentru persoana cu handicap.

Adaptarea rezonabilă în FED

- Articolul 5:

... trebuie pusă la dispoziție adaptarea rezonabilă. Aceasta înseamnă că angajatorii trebuie să ia măsuri adecvate, atunci când este necesar într-un caz particular, pentru a permite unei persoane cu handicap să aibă acces, să participe sau să avanseze în muncă sau să urmeze cursuri de formare, cu excepția cazului în care astfel de măsuri ar impune o sarcină disproporționată pentru angajator. Această sarcină nu este disproporționată atunci când este suficient de bine remediată prin măsuri existente în cadrul politicii statului membru în cauză în materie de handicap.

Îndrumări privind adaptările

Expunere, 20:

- măsuri efective și practice de adaptare a locului de muncă la handicap, de exemplu, adaptarea spațiilor și a dotărilor, a modelelor de program de lucru, a repartizării sarcinilor etc.

Speța *Ring and Skouboe Werge*:

- conceptul trebuie înțeles ca referindu-se la eliminarea diverselor bariere care împiedică participarea deplină și efectivă a persoanelor cu handicap la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți.

Ce este o povară
disproporționată
?

- Expunere, 21
- Pentru a stabili dacă măsurile în cauză generează o povară disproporționată, trebuie să se ia în considerare în special costurile financiare și de altă natură necesitate, amplexarea și resursele financiare ale organizației sau ale întreprinderii, precum și posibilitatea de a obține finanțare publică sau orice alt tip de asistență.

Limitare - funcții esențiale ale postului

- Expunere, 17
- Directiva nu impune recrutarea, promovarea sau menținerea în funcție a unei persoane care nu este competentă, capabilă și disponibilă pentru a îndeplini funcțiunile esențiale ale postului în cauză, fără a se aduce atingere obligației de a asigura adaptarea rezonabilă pentru persoanele cu handicap.

Rolul judecătorilor

„Impactul pe care îl poate avea asupra societății o lege anti-discriminare depinde în mare măsură de atitudinea sistemului judiciar, mai degrabă decât de textul legislației în sine”.

Expert Juridic al Înaltului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului, în calitate de coautor al studiului de bază al UNCRPD



Întrebări/preocupări pentru CJUE și Instanțele Naționale

- Adaptarea rezonabilă nu este descrisă în mod explicit ca discriminare în FED
- Datoria de adaptare rezonabilă din CDPD se aplică în toate contextele (de ex. învățământ, sănătate, transporturi), dar la nivelul UE se aplică doar la ocuparea forței de muncă și formare profesională.
- Cu toate acestea, statele membre au, de asemenea, obligații de conformitate în calitate de semnatori ai CDPD (competență comună).
- 27 de țări din Europa au ratificat CDPD – prin urmare aceasta ar trebui să facă parte din interpretările juridice naționale.