



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 24.1.2003
COM(2003) 16 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**Para um instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas
destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade
das pessoas com deficiência**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Para um instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência

SÍNTESE

Com a presente Comunicação, a Comissão pretende exprimir o seu apoio a um instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas (ONU) destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência e explicar os motivos que tornam indispensável a participação da Comunidade Europeia no desenvolvimento de um instrumento desta natureza.

O debate foi já iniciado no quadro de uma comissão *ad hoc* da Organização das Nações Unidas instituída pela Resolução 56/168 da ONU com o objectivo de "examinar propostas com vista à elaboração de uma convenção internacional abrangente e integral para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência".

Embora não haja dúvida de que os princípios gerais em matéria de Direitos Humanos se aplicam às pessoas com deficiência, existem inúmeras provas de que estas pessoas se deparam com sérios obstáculos ao exercício desses direitos. Esta situação foi reconhecida explicitamente a nível internacional. A observância do princípio da igualdade, que deve reger qualquer instrumento relativo aos Direitos Humanos, exige que se reconheça que as pessoas com deficiência têm o direito de desfrutar de todos os direitos e liberdades garantidos internacionalmente, sem serem objecto de discriminação por motivo da deficiência. Deve ser este o valor acrescentado de um novo instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas que complete o quadro existente em matéria de Direitos Humanos. Outras convenções temáticas já adoptadas deram provas de valor acrescentado e complementaridade em relação aos instrumentos em vigor em matéria de Direitos Humanos.

A ênfase colocada na discriminação está plenamente em consonância com a abordagem comunitária da deficiência, baseada nos direitos, e que implica que as pessoas com deficiência devem poder desfrutar dos seus direitos em pé de igualdade com os outros cidadãos. Está também em sintonia com a evolução política registada com base no artigo 13º do Tratado CE, que confere à Comunidade competências para tomar iniciativas em matéria de luta contra a discriminação em razão da deficiência. A Comunidade já fez uso desta nova disposição, em particular no domínio do emprego e da actividade profissional.

A participação activa da Comunidade nos esforços desenvolvidos a nível internacional com vista à criação de mecanismos eficazes de combate à discriminação contra as pessoas com deficiência seria um complemento natural do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Constituiria igualmente um sinal inequívoco, para a comunidade internacional, da importância que a Comunidade atribui à promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

A Comissão apresentará brevemente uma proposta de recomendação ao Conselho, a fim de que este a autorize a negociar no contexto das próximas sessões da comissão *ad hoc* das Nações Unidas e a conduzir essas negociações em nome da Comunidade Europeia.

1. INTRODUÇÃO

Foram já iniciados debates no quadro de uma comissão *ad hoc* da Organização das Nações Unidas, instituída pela Resolução 56/168 da ONU com o objectivo de "examinar propostas com vista à elaboração de uma convenção internacional abrangente e integral para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência"¹. A Comissão acolhe com satisfação este debate de âmbito internacional, que está em sintonia com a política comunitária de luta contra a discriminação aplicada nos termos do artigo 13.º do Tratado CE e com os principais objectivos acordados pelos Estados-Membros para o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência, em 2003.

A presente Comunicação tem por objectivo expor a posição da Comissão Europeia no que respeita a um eventual instrumento internacional juridicamente vinculativo.

A Comunicação explica o contexto em que esta questão se inscreve no âmbito da ONU, aborda o tema da deficiência sob a perspectiva dos Direitos Humanos e indica o valor acrescentado que poderá ter um instrumento juridicamente vinculativo da ONU. Do ponto de vista da Comissão, um instrumento desta natureza deveria ter como principal objectivo promover e tornar mais directamente pertinente e visível a aplicação dos princípios gerais dos Direitos Humanos no contexto da deficiência. Em vez de criar nova legislação, o referido instrumento deveria adaptar às circunstâncias específicas das pessoas com deficiência as normas actuais em matéria de aplicação dos Direitos Humanos, desta forma melhorando o acesso das pessoas com deficiência aos seus direitos.

Aproveitando a experiência adquirida pela Comunidade no domínio da luta contra a discriminação e da aplicação da Directiva 2000/78/CE, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional e que inclui disposições específicas para as pessoas com deficiência, a Comunicação define os princípios orientadores que o instrumento previsto deve conter. Por último, a Comunicação anuncia a intenção da Comissão de contribuir activamente para a elaboração desse instrumento, dadas as competências da Comunidade no domínio da luta contra a discriminação.

2. ANTECEDENTES

O debate que decorre na ONU sobre uma convenção temática relativa aos direitos das pessoas com deficiência não é algo de novo. Ao longo da sua história, as Nações Unidas abordaram os problemas em matéria de deficiência em diversas ocasiões. Na década de 70, duas declarações, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Deficientes Mentais (DRMRP)² e a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (RDP)³, constituíram os primeiros instrumentos em que se reconhecem explicitamente os Direitos Humanos das pessoas com deficiência. Embora tivessem constituído primeiras etapas importantes no sentido da sensibilização para os direitos das pessoas com deficiência, estas declarações foram alvo de críticas por se basearem em modelos médicos e assistenciais da deficiência já ultrapassados.

¹ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>

² Proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução 2856 (XXVI) de 20 de Dezembro de 1971, http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm

³ Proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução 3447 (XXX) de 9 de Dezembro de 1975, http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm

Dois outros instrumentos adoptados no final da década de 80 - os Princípios para a Protecção das Pessoas com Doenças Mentais e a Melhoria dos Cuidados de Saúde Mental (PPPMI)⁴ e as Regras Gerais sobre a Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência (StRE)⁵ - abordaram a deficiência sob a perspectiva da igualdade de oportunidades. Todos estes instrumentos foram de grande utilidade para definir os direitos das pessoas com deficiência à independência e autonomia e permitiram melhorar a compreensão dos aspectos relativos às pessoas com deficiência contidos nas convenções gerais em matéria de Direitos Humanos. No entanto, não são vinculativos para os Estados membros da ONU e, além disso, não contêm disposições para a supervisão da observância dos direitos das pessoas com deficiência.

Foi neste contexto que o Governo do México apresentou a Resolução 56/168 da ONU, em Dezembro de 2001, na qual se pede que seja considerada a possibilidade de elaboração de uma convenção sobre os Direitos Humanos das pessoas com deficiência e a constituição imediata de uma comissão *ad hoc*. Essa comissão teria como missão examinar propostas relativas a uma convenção internacional abrangente e integral para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência. Graças ao apoio da Terceira Comissão (relativa a questões sociais), esta resolução foi adoptada na Assembleia Geral da ONU sem votação.

Subsequentemente, em 21 de Fevereiro de 2002 a Comissão para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas adoptou uma resolução que acolhe com satisfação a Resolução 56/168 da ONU relativa a uma convenção abrangente e integrada para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência. A esta resolução seguiu-se a Resolução 2002/61⁶, adoptada em 26 de Abril de 2002 pela Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas. A comissão *ad hoc* realizou a sua primeira sessão de 29 de Julho a 9 de Agosto de 2002. Nas suas recomendações à Assembleia geral da ONU, esta comissão convidou as comissões regionais, as organizações intergovernamentais e as organizações não governamentais a apresentar-lhe sugestões e possíveis elementos a considerar nas propostas para a convenção.

3. A ACESSIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA DEFICIÊNCIA

De acordo com as estimativas das Nações Unidas, mais de 500 milhões de pessoas são portadoras de uma deficiência mental, física ou sensorial e, seja qual for a região do mundo em que vivem, as suas vidas estão frequentemente limitadas por barreiras físicas, técnicas ou sociais. As pessoas com deficiência vivem, na sua maior parte, em países em vias de desenvolvimento, onde a sua situação é ainda agravada pela pobreza e a falta de serviços sociais e educativos de base. As pessoas com deficiência não constituem um grupo homogéneo, uma vez que existe um vasto conjunto de deficiências que apresentam problemas específicos. As deficiências podem ser visíveis ou ocultas, graves ou ligeiras, únicas ou múltiplas, crónicas ou intermitentes. Entre os tipos de deficiências contam-se as incapacidades motoras, mentais/cognitivas, auditivas, visuais e da palavra. Quando as pessoas com deficiência se encontram num ambiente que não tem em conta as consequências da sua incapacidade, deparam-se com barreiras e obstáculos que as impedem de exercer os seus direitos e desfrutar da igualdade de oportunidades nas mesmas condições que as outras pessoas.

⁴ G.A. res. 46/119, 46 UN. GAOR Supp. (Nº. 49) em 189, UN. Doc. A/46/49 (1991)

⁵ Adoptadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 48ª sessão, na sua Resolução 48/96, anexo, de 20 de Dezembro de 1993, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

⁶ [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument)

Quadro jurídico existente

Os principais instrumentos em matéria de Direitos Humanos - designadamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem e os Pactos Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais - estabelecem claramente que todos os seres humanos beneficiam dos mesmos direitos e podem deles desfrutar sem distinção alguma. O direito de beneficiar plenamente de todos os Direitos do Homem, sem discriminação, abrange as pessoas com deficiência - o desafio consiste em garantir que esse direito seja reconhecido e aplicado.

A observância do **princípio da igualdade**, que está no centro de qualquer instrumento relativo aos Direitos Humanos, exige que se garanta que as pessoas com deficiência possam exercer os seus direitos na mesma base que as outras pessoas. Embora se tenham registado progressos importantes ao longo dos últimos anos, subsistem diversos problemas que impedem as pessoas com deficiência de participar plenamente na sociedade. **Uma questão fundamental consiste, pois, em saber se a protecção actualmente assegurada pelos instrumentos internacionais de Direitos Humanos existentes é adequada para as pessoas com deficiência.**

Vontade política de garantir os direitos das pessoas com deficiência

A comunidade internacional tem reiterado o seu empenhamento no princípio de que os Direitos Humanos são também aplicáveis às pessoas com deficiência. Assim, por exemplo, o parágrafo 63 da Declaração e Programa de Acção de Viena⁷, aprovados na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em Viena, estabelece:

"A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais são universais neles se incluindo, por conseguinte, e sem quaisquer reservas, as pessoas com deficiências. Todas as pessoas nascem iguais tendo os mesmos direitos à vida e ao bem-estar, à educação e ao trabalho, a viverem com independência e a participarem activamente em todos os aspectos da vida em sociedade. Assim, qualquer discriminação directa ou outro tratamento discriminatório negativo de uma pessoa com deficiência constitui uma violação dos seus direitos. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Governos para que, quando tal seja necessário, adoptem ou adaptem a legislação existente por forma a garantir o acesso das pessoas com deficiências a estes e outros direitos".

Provas da discriminação

Embora o quadro jurídico internacional em matéria de Direitos Humanos reconheça às pessoas com deficiência os mesmos Direitos Humanos que a todas as outras pessoas, na realidade elas não beneficiam de uma igualdade de direitos efectiva. Este problema está bem documentado a nível internacional.

No seu relatório sobre os Direitos Humanos e a deficiência, o Relator Especial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem⁸ declarou que "na maior parte dos países, as violações dos Direitos Humanos de que são vítimas as pessoas com deficiência

⁷ Conferência Mundial sobre Direitos Humanos - Viena - 14/25 de Junho de 1993-
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

⁸ *Report on Human Rights and Disability* de Leandro Despouy
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>

tomam a forma de discriminação inconsciente, que inclui a criação e manutenção de barreiras feitas pelo homem, as quais impedem as pessoas com deficiência de participar plenamente na vida social, económica e política das suas comunidades. A maioria dos governos parece ter uma concepção restrita dos Direitos Humanos em relação às pessoas com deficiência, e pensa que é suficiente abster-se de tomar medidas que tenham impacto negativo sobre estas pessoas. Como consequência, as pessoas com deficiência são negligenciadas no domínio da política e da legislação em matéria de Direitos Humanos".

O Gabinete do Relator Especial para a Deficiência da Comissão para o Desenvolvimento Social da ONU⁹ organizou um seminário sobre os Direitos Humanos e a Deficiência com o objectivo de elaborar directrizes para a identificação e comunicação mais eficazes de violações dos Direitos Humanos das pessoas com deficiência. Nessa ocasião foram comunicados casos de violação destes direitos.

A *Inclusion International*, uma organização não governamental, apresentou à Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas uma declaração escrita¹⁰ na qual indicava que "na prática, as pessoas com deficiência continuam a ser marginalizadas. As pessoas portadoras de deficiência mental, em especial, correm o risco, mais do que todas as outras, de serem internadas em instituições desumanas. São geralmente privadas de educação, excluídas de relações sociais normais, impedidas de exercer uma actividade profissional remunerada e interessante e reduzidas irremediavelmente à pobreza (...), os seus direitos civis e políticos são frequentemente infringidos e são também alvo de violência física".

Esta experiência a nível internacional é reflectida a nível europeu. No contexto da Jornadas Europeias das Pessoas com Deficiência, evento promovido todos os anos pela Comunidade Europeia, as organizações de pessoas com deficiência dão a conhecer casos em que é recusada a igualdade de tratamento às pessoas com deficiência por motivo da sua deficiência. Em particular, um relatório elaborado no contexto da Jornada Europeia das Pessoas com Deficiência de 1995, intitulado "Os cidadãos invisíveis", analisava a situação das pessoas com deficiência na Europa do ponto de vista jurídico e descrevia em termos muito concretos a discriminação que as pessoas com deficiência enfrentam diariamente¹¹.

O Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, a maior organização europeia no domínio da deficiência, publicou em 1999 os resultados de um inquérito a todas as suas organizações nacionais sobre a "Violência e discriminação contra as pessoas com deficiência"¹². Este relatório menciona estudos que revelaram que as pessoas com deficiência são vítimas de um grande número de incidentes e são alvo de violência e discriminação sob diversas formas.

O Parlamento Europeu evocou em diversas ocasiões a situação difícil das pessoas com deficiência e a discriminação de que são alvo em toda a União, insistindo na necessidade de se

⁹ "Let the World Know" - Seminário sobre Direitos Humanos e Deficiência, Estocolmo, 5-9 de Novembro de 2000 - <http://www.un.org/esa/socdev/enable/stockholmnov2000.htm>

¹⁰ Comissão dos Direitos Humanos - 57ª sessão - <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/dbelaf0a89688693c12569eb00453f88?OpenDocument>

¹¹ O documento referia o caso de um tribunal de um Estado-Membro que condenou uma agência de viagens a pagar indemnizações a um grupo de turistas não deficientes por terem de partilhar o hotel com turistas deficientes. Outros exemplos típicos de discriminação incluem a recusa de entrada em restaurantes a pessoas com deficiência porque "não dão boa imagem".

¹² Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência - Position paper 99/5 - "Report on violence and discrimination against disabled people" - <http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>

estabelecerem políticas em domínios como a educação e o emprego¹³. O Comité Económico e Social Europeu pronunciou-se sobre a grave situação que enfrentam as pessoas com deficiência. O Comité das Regiões referiu também a exclusão e discriminação sentidas pelas pessoas com deficiência. Estes problemas foram igualmente observados nos países candidatos.

O Conselho da Europa publicou recentemente um relatório sobre a "Protecção dos adultos e das crianças deficientes contra os abusos"¹⁴, no qual sublinha que existe ainda o risco de os Direitos Humanos fundamentais destas pessoas serem comprometidos, incluindo no que respeita à satisfação das necessidades básicas como alimentação, calor, higiene e privacidade".

4. ABORDAGEM COMUNITÁRIA DA DEFICIÊNCIA, BASEADA NO RESPEITO DOS DIREITOS

A União Europeia realizou progressos consideráveis no que respeita ao reconhecimento da necessidade de garantir que as pessoas com deficiência beneficiem efectivamente e em condições de igualdade de todos os Direitos Humanos. Na sua Comunicação de 1996 sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência¹⁵, a Comissão deixou claro que "as abordagens tradicionais foram dando lugar a uma acção que privilegia a identificação e eliminação dos diversos obstáculos à igualdade de oportunidades e à plena participação em todas as dimensões da vida".

Esta abordagem social da deficiência procura fazer participar plenamente as pessoas com deficiência na sociedade através da eliminação dos obstáculos que impedem a realização da igualdade de oportunidades, a plena participação e o respeito da diferença. Se a forma como as sociedades estão organizadas for modificada será possível reduzir substancialmente, e até eliminar, os obstáculos que se deparam às pessoas deficientes. Na sua comunicação, a Comissão "considera essencial que a Comunidade Europeia clarifique e confirme a sua estratégia global, que deveria consistir principalmente num compromisso assumido por todos os Estados-Membros em favor da promoção da igualdade de oportunidades, da eliminação das discriminações neste domínio e do reconhecimento dos direitos das pessoas deficientes".

Esta análise reconhece que a situação das pessoas com deficiência e a discriminação que enfrentam são fenómenos criados pela sociedade, que não estão directamente relacionados com a deficiência *per se*. Enquanto a abordagem médica se caracteriza frequentemente pelo facto de situar o "problema" da deficiência na própria pessoa, a abordagem social situa o problema da deficiência no ambiente, que não se adapta às pessoas com deficiência. A abordagem social concluiria, por exemplo, que a razão pela qual uma pessoa surda não pode acompanhar os programas televisivos ou assistir a conferências não reside na sua surdez, mas sim no facto de os programas televisivos não serem legendados ou de as conferências não terem intérpretes de linguagem gestual¹⁶.

Esta reorientação da perspectiva é fundamental e tem implicações importantes no que respeita à forma como as políticas e a legislação em matéria de deficiência são desenvolvidas e

¹³ Ver, em especial, o "Relatório sobre os direitos das pessoas deficientes", A40391-96 (relatório de Mary Banotti)

¹⁴ Council of Europe Publishing - ISBN 92-871-4919-4- Conselho da Europa, Julho de 2002

¹⁵ COM(96)406 final, de 30 de Julho de 1996

¹⁶ A evolução tecnológica pode contribuir para a integração das pessoas com deficiência. É essencial garantir que não crie barreiras adicionais à integração.

interpretadas, bem como no que se refere ao seu conteúdo, uma vez que centra a atenção nos múltiplos obstáculos existentes no ambiente social actual enfrentados pelas pessoas com deficiência quando procuram realizar as actividades habituais da vida diária e participar plenamente na vida social. O problema não reside, portanto, na deficiência em si mesma, mas sim nas estruturas, práticas e atitudes que impedem as pessoas de exercerem as suas capacidades.

Na sequência da comunicação de 1996, o Conselho da União Europeia e os Estados-Membros reafirmaram o seu empenhamento no princípio da igualdade de oportunidades no âmbito da concepção de políticas globais em matéria de deficiência, e no princípio de evitar ou eliminar qualquer forma de discriminação negativa baseada na deficiência.¹⁷

A atenção crescente que é dada à discriminação em razão da deficiência, bem como por diversos outros motivos, ficou patente no âmbito da preparação do Tratado de Amesterdão, tendo conduzido à introdução de um artigo geral de anti-discriminação¹⁸ no Tratado CE, que confere à Comunidade competências para combater a discriminação em razão da deficiência, entre outros motivos. Pela primeira vez, a deficiência é mencionada num Tratado europeu e a necessidade de combater a discriminação nesta base é reconhecida publicamente.

Com base neste novo artigo do Tratado, o Conselho adoptou, em 27 de Novembro de 2000, a Directiva 2000/78/CE¹⁹ que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. A Directiva proíbe qualquer discriminação, directa ou indirecta, em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual²⁰. No que respeita à deficiência, a directiva reconhece que o facto de não se preverem **adaptações razoáveis** do local de trabalho pode constituir discriminação. Em termos práticos, essas adaptações incluem medidas destinadas a adaptar o local de trabalho às necessidades das pessoas com deficiência (adaptação das instalações e do equipamento, dos horários de trabalho, etc.) a fim de facilitar a estas pessoas o acesso ao emprego.

A obrigação de prever adaptações visa a eliminação de obstáculos à participação das pessoas com deficiência no emprego. Isto significa que o empregador deve tomar as medidas adequadas para que uma pessoa deficiente tenha acesso a um emprego, o possa exercer ou nele progredir, ou para que lhe seja ministrada formação, excepto se essas medidas implicarem encargos desproporcionados para o empregador. Em vez de procurar assegurar resultados idênticos para as pessoas com deficiência em comparação com os não deficientes, pretende-se simplesmente garantir que as pessoas com deficiência beneficiem de oportunidades iguais para atingir esses resultados²¹.

A Carta dos Direitos Fundamentais proclamada no Conselho Europeu de Nice, em 7 de Dezembro de 2000, pelos presidentes do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão, consagra a proibição da discriminação em razão da deficiência (artigo 21.º). Reconhece também como direito fundamental "o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de

¹⁷ Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho de 20 de Dezembro de 1996 sobre a igualdade de oportunidades para pessoas deficientes.

¹⁸ Artigo 13º: Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado e dentro dos limites das competências que este confere à Comunidade, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

¹⁹ Jornal Oficial, L 303, 2.12.2000, p. 16

²⁰ A discriminação em razão do sexo e da origem étnica ou racial é abordada noutras directivas.

²¹ "The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective" de Richard Whittle - European Law Review - Junho de 2002

medidas destinadas a assegurar a sua autonomia, a sua integração social e profissional e a sua participação na vida da comunidade" (artigo 26.º).

Esta abordagem - que tem como principal objectivo permitir às pessoas com deficiência o exercício pleno e equitativo dos seus direitos - foi aprovada pelo Conselho da União Europeia na sua Decisão que designa o ano 2003 como Ano Europeu das Pessoas com Deficiência²². O Ano Europeu proporcionará à União Europeia uma oportunidade única de promover a igualdade de direitos e a plena participação das pessoas com deficiência na sociedade e contribuirá para melhorar o conhecimento e a visibilidade dos problemas da deficiência²³. Pretende-se que sirva de catalisador de uma nova dinâmica política em prol da igualdade de direitos das pessoas com deficiência, tanto a nível europeu como a nível internacional, e que essa dinâmica se mantenha muito para além do seu encerramento.

A Comissão considera que esta ênfase na abordagem da deficiência com base nos direitos deve reflectir-se na evolução das normas internacionais em matéria de Direitos Humanos relacionadas especificamente com a deficiência. Essa acção a nível internacional reforçaria, por sua vez, a coerência entre a acção interna e internacional da UE.

A este respeito, a Comissão toma nota da declaração feita pela Presidência dinamarquesa, em nome da União Europeia, na reunião da Terceira Comissão das Nações Unidas de 3 de Outubro de 2002²⁴, na qual se exprime o agrado pela maior atenção dada aos direitos das pessoas com deficiência e se reconhece a utilidade de um instrumento internacional juridicamente vinculativo de promoção e protecção desses direitos.

5. VALOR ACRESCENTADO DE UM NOVO INSTRUMENTO DA ONU JURIDICAMENTE VINCULATIVO

No quadro geral da Carta das Nações Unidas, foram elaboradas e são aplicadas seis convenções específicas em matéria de Direitos Humanos:

- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (CCPR);
- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR);
- Convenção contra a Tortura (CAT);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW);
- Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC),
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD).

Num estudo encomendado pela Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, dois reputados especialistas em matéria de deficiência e Direitos Humanos²⁵ procuraram clarificar

²² Decisão nº 2001/903/CE do Conselho, de 3 de Dezembro de 2001

²³ Em apoio a esta acção, o EUROSTAT publicará antes do final de 2003 os resultados do módulo *ad hoc* do Inquérito às Forças de Trabalho de 2002 dedicado ao emprego das pessoas com deficiência.

²⁴ http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?iInformationID=23164

²⁵ Prof. Gerard Quinn e Mrs Theresa Degener, "*Human Rights and Disability- the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*" - Fevereiro de 2002- Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/disability.doc>

a importância que assumem, do ponto de vista da deficiência, estes seis tratados das Nações Unidas consagrados aos Direitos Humanos. Examinaram igualmente o funcionamento do sistema na prática no contexto da deficiência, através de uma análise da forma como os Estados Partes nos tratados informam os respectivos órgãos de supervisão sobre questões de Direitos Humanos e deficiência, e da resposta dada pelos actuais órgãos de supervisão dos tratados. Embora constatando uma tendência positiva na abordagem da deficiência como uma questão de Direitos Humanos, o estudo apela à adopção de uma convenção temática como via para a integração da deficiência nos instrumentos das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos.

Ao longo das décadas de 70 e 80, as Nações Unidas começaram a reconhecer que certas populações são particularmente vulneráveis a actos de violação dos Direitos Humanos. A fim de garantir a sua protecção no âmbito do direito internacional, as Nações Unidas adoptaram uma série de instrumentos temáticos juridicamente vinculativos, como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD). Estas convenções criaram mecanismos de protecção jurídica que têm em conta as circunstâncias sociais, políticas e culturais destas populações, tendo demonstrado o seu valor acrescentado e complementaridade em relação aos instrumentos existentes em matéria de Direitos Humanos. Não há qualquer razão para que um instrumento juridicamente vinculativo relativo às pessoas com deficiência não siga o mesmo curso.

Deve reconhecer-se explicitamente a nível internacional que as pessoas com deficiência têm o direito de desfrutar de todos os direitos e liberdades garantidos internacionalmente, sem serem objecto de discriminação por motivo da deficiência. Isso não só daria verdadeiro sentido à vocação de universalidade dos Direitos Humanos, mas reiteraria também o facto de que as pessoas com deficiência são membros de pleno direito da comunidade, iguais em dignidade e com o direito de desfrutarem dos mesmos Direitos Humanos e liberdades que as outras pessoas, sem discriminação.

Um elemento fundamental para concretizar a igualdade é o **princípio de não discriminação**. A igualdade de acesso aos Direitos Humanos pode ser garantida se se assegurar que as pessoas com deficiência não sejam alvo de discriminação em razão da sua deficiência. O instrumento juridicamente vinculativo deveria proteger as pessoas com deficiência de qualquer discriminação no acesso aos Direitos Humanos e no exercício desses direitos.

A não discriminação e o benefício equitativo de todos os Direitos Humanos por parte das pessoas com deficiência constituem actualmente o tema dominante e crucial de uma política de modificação das atitudes para com a deficiência e as pessoas deficientes conduzida a nível mundial. A não discriminação é um elemento intrínseco do princípio da igualdade e abrange tanto a discriminação directa como indirecta.

O conceito de discriminação indirecta é particularmente importante neste contexto. Considera-se que existe discriminação indirecta sempre que uma disposição, um critério ou uma prática aparentemente neutros colocam algumas pessoas em desvantagem em comparação com outras. Considera-se geralmente que o reconhecimento da discriminação indirecta como forma de discriminação reflecte uma interpretação mais factual do conceito de igualdade. Tal como o conceito de igualdade efectiva, a noção de discriminação indirecta refere-se principalmente ao resultado de uma dada forma de tratamento. A proibição da discriminação indirecta em razão da deficiência permite, assim, ter em conta as diferenças

individuais ou ambientais que, numa dada situação, têm como resultado a negação da igualdade de oportunidades a pessoas pertencentes a um grupo protegido²⁶.

O instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas permitiria adequar especificamente a aplicação dos Direitos Humanos às pessoas com deficiência. De um modo geral, este instrumento não estabeleceria novos direitos, procurando antes clarificar e dar maior visibilidade aos Direitos Humanos já consagrados. Poderia ajudar a desenvolver uma dinâmica positiva de reforma onde esta ainda não exista e a reforçar as tendências positivas onde essa dinâmica já é uma realidade. Poderia desenvolver uma base de conhecimentos e um conjunto de perspectivas susceptíveis de acelerar a integração da deficiência nos outros domínios políticos. Poderia, além disso, servir de ponto de referência para as organizações de pessoas com deficiência e ajudá-las a influenciar a mudança ao nível das políticas e da legislação. Deveria igualmente procurar estabelecer um quadro constitucional para a supervisão da situação geral das pessoas com deficiência em termos de Direitos Humanos. Em suma, deveria estabelecer regras de conduta concretas para os governos, nos termos das quais os Estados garantam às pessoas com deficiência o exercício efectivo dos Direitos Humanos em igualdade de condições e se comprometam a apresentar legislação e políticas internas em conformidade com os princípios aplicáveis em matéria de Direitos Humanos.

Tendo em conta o exposto, é importante e útil elaborar um novo instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas, que enuncie claramente a pertinência e aplicação dos princípios gerais dos Direitos Humanos às pessoas com deficiência. Este instrumento constituiria um sinal claro de e para a comunidade internacional e serviria de catalisador político e instrumento educativo no sentido de mudar o modo como as pessoas com deficiência desfrutam dos seus direitos.

6. PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA UM FUTURO INSTRUMENTO JURIDICAMENTE VINCULATIVO

A Comissão pronuncia-se a favor de um instrumento juridicamente vinculativo **eficaz e realista** para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência. Este instrumento deve inspirar-se nos seguintes princípios gerais:

- consagração legal do princípio de que as pessoas com deficiência têm os mesmos direitos fundamentais que todos os outros seres humanos;
- consagração legal dos valores essenciais em jogo: igualdade, dignidade, liberdade e solidariedade;
- garantia do exercício equitativo e efectivo de todos os Direitos Humanos pelas pessoas com deficiência, mediante o combate a todas as formas de discriminação em razão da deficiência e a promoção da igualdade de tratamento e da tomada em consideração da diferença.

O instrumento deve mencionar e identificar a totalidade dos Direitos Humanos, incluindo os direitos políticos e civis fundamentais, bem como os direitos económicos, sociais e culturais. Em conformidade com a abordagem dos Direitos Humanos anteriormente mencionada, o

²⁶ "The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination" -Lisa Waddington & Aart Hendriks, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations

instrumento deve tornar claro que os Estados devem tomar medidas para garantir que as pessoas com deficiência estejam em condições de exercer realmente os seus direitos. O estabelecimento de um sólido mecanismo de supervisão e a definição de disposições de execução são indispensáveis para que este novo instrumento internacional seja aplicado com êxito.

A Comissão considera que os actuais mecanismos criados, respectivamente, pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, pela Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e pela Convenção sobre os Direitos da Criança podem fornecer indicações úteis sobre a forma de tratar esta questão no contexto da deficiência.

Ao abordar a discriminação, é necessário ter em conta a diversidade das pessoas com deficiência, bem como a sua experiência comum da discriminação. Por outro lado, convém notar que a experiência da discriminação em razão da deficiência tem alguns traços em comum com a experiência de discriminação por outros motivos e que, além do mais, as pessoas com deficiência podem ser vítimas de discriminação múltipla (em razão do sexo, da origem étnica ou racial, da religião ou crença, da idade ou orientação sexual).

A participação das pessoas com deficiência nas decisões que lhes dizem respeito é um princípio fundamental que deve ser integrado nas políticas e no direito internacionais. Todos os intervenientes, e sobretudo as organizações de deficientes ou de defesa dos Direitos Humanos e seus representantes, devem participar plenamente no processo de elaboração do instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas. A Comissão congratula-se com a resolução sobre a "acreditação e participação de organizações não governamentais" na sessão inaugural da comissão *ad hoc*, apresentada pela Presidência dinamarquesa da EU, e recomenda que estes métodos de trabalho sejam mantidos nas reuniões posteriores. A Comissão considera que a associação de organizações não governamentais a este processo deve ser plenamente participativa e incluir as pessoas com deficiência.

7. CONCLUSÕES

À luz do que ficou exposto, e sem pretender antecipar qualquer debate quanto ao fundo, o elemento central do debate actualmente em curso consiste em saber como assegurar que as pessoas com deficiência não sejam objecto de discriminação no acesso ou exercício do conjunto de Direitos Humanos já consagrados.

O artigo 13.º do Tratado CE confere à Comunidade competências para tomar medidas de luta contra a discriminação, seja qual for o motivo (sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual) e a Comunidade já fez uso desta nova disposição, designadamente no domínio do emprego e da actividade profissional. A Comissão considera importante que a Comunidade Europeia confirme a nível internacional a sua estratégia global em matéria de deficiência, que tem como elemento central o compromisso comum de todos os Estados-Membros de combater a discriminação baseada neste motivo.

Por conseguinte, é intenção da Comissão desempenhar um papel activo, em nome da Comunidade Europeia, no processo de elaboração de um futuro instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência. A Comissão procurará igualmente assegurar a coerência entre a acção comunitária interna e internacional em matéria de deficiência.

A Comissão apresentará brevemente uma proposta de recomendação ao Conselho, a fim de que este a autorize a negociar no contexto das próximas sessões da comissão *ad hoc* das Nações Unidas estabelecida com a finalidade de "examinar propostas com vista à elaboração de uma convenção internacional abrangente e integral para a promoção e protecção dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência" e a conduzir essas negociações em nome da Comunidade Europeia, devendo o Conselho designar um comité especial para assistir a Comissão nesta tarefa.