



**vLaamse
OUdeRenRaad**

Standpunt 2017/1

Over de versterking van het internationaal kader voor de mensenrechten van ouderen

27 september 2017

Vlaamse Ouderenraad vzw — Broekstraat 49-53 — 1000 Brussel — www.vlaamse-ouderenraad.be

Inhoud

1. Situering	3
2. De argumentatie voor een conventie	3
3. De meerwaarde van een specifiek mensenrechtenverdrag	5
4. Beperkingen van een VN-Conventie	7
5. Standpunt Vlaamse Ouderenraad	8
5.1. Neem een actieve rol op in de UN Open-ended Working Group on Ageing	8
5.2. Bouw aan een conventie om de rechten en de sociale positie van ouderen te versterken	8
5.3. Blijf op meerdere sporen werken	9

1. Situering

In 2010 lag in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN) het zogenaamde Chung-rapport op tafel. In het [rapport](#) beschrijft Chinsung Chung hoe tal van ouderen wereldwijd niet kunnen genieten van hun basisrechten, in armoede leven of slachtoffer zijn van misbruik en geweld. Ze schetst hoe ouderen geen toegang krijgen tot pensioenen, werken in erbarmelijke omstandigheden, geen beroep kunnen doen op betaalbare gezondheidszorg of justitie, en uitgesloten worden van sociale en politieke participatie. Het rapport overloopt verschillende mensenrechten en concludeert dat de bestaande mensenrechten-instrumenten tekortschieten in de bescherming van de mensenrechten van ouderen. Het rapport pleit daarom voor een internationaal verdrag (ook wel “conventie” genoemd) voor de rechten van ouderen.

Sinds dat jaar buigt de **Open-ended Working Group on Ageing** zich binnen de VN over het internationale kader voor de mensenrechten van ouderen. Het doel van deze werkgroep is om de lacunes rond ouderen op vlak van mensenrechten in kaart te brengen en te verkennen welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn, met inbegrip van een apart verdrag. De achtste internationale bijeenkomst van de *Open-ended Working Group* vond deze zomer plaats, en stond in het teken van gelijkheid en non-discriminatie en de bescherming tegen verwaarlozing, misbruik en geweld.

Ondertussen hebben al meer dan 200 nationale en internationale organisaties zich verzameld in de *Global Alliance for the Rights of Older People* en hebben een tiental landen uit verschillende werelddelen zich in 2016 expliciet verenigd in de *Genevan Group of Friends of Human Rights of Older Persons*, met als doel om samen een voortrekkersrol te spelen binnen de VN.

In tegenstelling tot heel wat andere landen houdt de Belgische overheid zich tot op heden afzijdig in deze discussie. Onterecht. Zowel het oog op de wereldwijde vergrijzing en de uitdagingen die dit met zich meebrengt, als vanuit de vaststelling dat ook in ons land ouderen geconfronteerd worden met situaties waarin hun rechten, waardigheid of autonomie aangetast worden, is de Vlaamse Ouderenraad van oordeel dat dit thema een volwaardig debat verdient.

In dit standpunt schetst de Vlaamse Ouderenraad de voornaamste argumenten en bedenkingen bij het pleidooi voor een aparte conventie voor de rechten van ouderen. Vervolgens stelt de Vlaamse Ouderenraad drie concrete verwachtingen ten aanzien van de federale en Vlaamse overheid.

2. De argumentatie voor een conventie

Voorstanders van een afzonderlijke conventie van de mensenrechten van ouderen halen diverse argumenten aan:

Allereerst is er in de VN-verdragen voor de rechten van de mens **geen expliciet verbod op discriminatie op basis van leeftijd** opgenomen. Letterlijk spreekt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens over een verbod op onderscheid op basis van “*ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere*

overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status". In tegenstelling tot de andere courante gronden van discriminatie moet dus uit de restcategorie "andere status" afgeleid worden dat ouderen niet gediscrimineerd mogen worden in het beschermen en waarborgen van de burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele mensenrechten. Dit leidt ertoe dat vaak aan ouderen voorbij wordt gegaan in de nationale actieplannen of monitoringsrapporten rond mensenrechten.

Tegelijk bestaan er ook in andere mensenrechtenverdragen **weinig specifieke bepalingen** die gericht zijn op ouderen en zo het gebrek aan een algemene veroordeling van leeftijdsdiscriminatie kunnen compenseren. Slechts binnen enkele specifieke contexten worden ouderen uitdrukkelijk in het internationaal recht tegen leeftijdsdiscriminatie beschermd (zoals in het Verdrag voor de Rechten van Arbeidsmigranten en hun Gezinsleden). De praktijk toont aan dat het gebrek aan een duidelijke veroordeling de deur openzet voor leeftijdsgrenzen in de toegang van ouderen tot zorg en ondersteuning, sociale bescherming, bepaalde goederen en diensten, ...

De rechten van ouderen worden bovendien **niet consequent in rekening genomen** door de internationale comités die toekijken op de uitvoering van de bestaande VN-conventies. Zo heeft het Internationaal Comité dat waakt over het Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap zich nog nooit uitgesproken over de ongelijke behandeling van mensen die op latere leeftijd geconfronteerd worden met een beperking. Ouderen krijgen immers vaak geen of slechts een beperkte toegang tot de ondersteuning voor mensen die op jongere leeftijd erkend worden als persoon met een handicap. Ook in Vlaanderen is dit het geval.

Bepaalde aspecten van het leven van ouderen krijgen weinig tot geen aandacht binnen het huidige internationale mensenrechtenkader: de toegang tot kwaliteitsvolle langdurige zorg en het recht op palliatieve zorg, de bescherming tegen ouderenmis(be)handeling, het recht op zelfstandigheid en autonomie, het recht op een menswaardig inkomen, enz. Momenteel geven deze **inhoudelijke lacunes** in het bestaande mensenrechtenkader aanleiding tot heel wat wantoestanden en situaties waarin de menselijke waardigheid van ouderen wordt aangetast, zowel in België als in vele andere landen.

Een nieuwe conventie zou op dit vlak diverse **sleutelprincipes en concepten** kunnen definiëren, zoals de bescherming tegen ouderenmis(be)handeling, uitleggen hoe deze begrepen dienen te worden, hoe men ze concreet kan invullen, en welke maatregelen noodzakelijk zijn om inbreuken op deze rechten in diverse contexten te voorkomen of verhelpen (verschillende bescherming naargelang geïnstitutionaliseerde context of thuis, onderscheid naargelang fysieke, psychische, seksuele of financiële misbehandeling, ...)

Een belangrijk punt om te benadrukken is dat een conventie rond de rechten van ouderen niet ten koste gaat van de rechten van andere generaties. De doelstelling is niet om ouderen te profileren als doelgroep met 'meer' of 'aparte' rechten, maar net om ouderen te erkennen als **volwaardige burgers** met gelijkwaardige rechten. Zeker in situaties waarin deze rechten worden geschonden. Ook in eigen land worden ouderen immers vaak geconfronteerd met discriminatie, stereotypering, betutteling en zelfs ouderenmis(be)handeling. Handelingen die vaak nog versterkt worden wanneer er sprake is van zorgbehoefte of kwetsbaarheid.

Wel bestaan er **internationale actieplannen** rond ouderen, waaronder het huidige Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). Toch blijken deze weinig afdoende. Allereerst krijgt het MIPAA in heel wat landen **weinig politieke aandacht**. Illustratief hiervoor is hoe in het Belgische verslag naar aanleiding van de recente MIPAA-review nauwelijks inbreng vanuit Vlaanderen terug te vinden is.

Ook op vlak van impact scoren deze actieplannen ontoereikend. Rosa Kornfeld-Matte, de onafhankelijk VN-expert rond de mensenrechten van ouderen, stelt in haar laatste [jaarlijks rapport](#) vast dat hoewel er indicaties zijn dat het MIPAA op diverse vlakken tot vooruitgang geleid kan hebben, deze vooruitgang zowel inhoudelijk als tussen landen onderling **heel ongelijk** is. Bovendien wijst ze erop dat het MIPAA niet het volledige spectrum aan burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten van ouderen dekt. Om een à la carte-benadering van de rechten van ouderen tegen te gaan, roept ze de staten op tot grotere inspanningen om het internationaal kader voor de mensenrechten van ouderen te versterken en daarbij de diverse voorstellen in overweging te nemen, *“notably the elaboration of a convention on the rights of older persons”*.

Die vraag naar een mensenrechtenverdrag voor ouderen wint ook bij andere deskundigen aan **draagvlak**. Zo [pleit](#) het Internationaal Coördinerend Comité van Mensenrechteninstututen (ICC) voor de ontwikkeling van een internationaal wetgevend instrument ter bescherming van de rechten en waardigheid van ouderen. Een bindend Verdrag zou voor hen de best mogelijke bescherming garanderen, de rechten van ouderen concreter maken en de zichtbaarheid van de groep versterken. Ook in eigen land pleit Els Keytsman, directeur van Unia, in een recent [interview](#) voor een internationale conventie met daarin alle basisrechten van ouderen. Voor Unia past dit in de logica waarbij de universele mensenrechten nader gespecificeerd worden voor burgers die op vlak van mensenrechten meer risico lopen zich in een preciaire situatie te bevinden, zoals kinderen en mensen met een beperking. Het staat toe te verduidelijken hoe bepaalde rechten gelden in specifieke situaties (bv.: de residentiële zorg), en het zou het bewustzijn over en inzicht van ouderen in hun rechten vergroten.

Naast zijn juridische kracht kan een verdrag dus een sterke **sensibiliserende kracht** hebben. Het verhoogt de zichtbaarheid en het publieke bewustzijn rond stereotype attitudes ten aanzien van ouderen, rond de drempels waarmee ze geconfronteerd kunnen worden en rond de sociale en maatschappelijke positie van ouderen in de samenleving. Het helpt met andere woorden het dominante denken rond ouderen te verruimen.

3. De meerwaarde van een specifiek mensenrechtenverdrag

Tal van ouderen leveren een enorme bijdrage aan het sociaal, economisch, cultureel en politieke leven in hun land, regio of gemeente. Toch blijft hun bijdrage en hun levenservaring vaak ondergewaardeerd, en wordt ‘ouder worden’ veelal geassocieerd met kwetsbaarheid en zorgbehoefte of met de kost van pensioenen en ouderenzorg voor de maatschappij. Die beeldvorming moet doorbroken worden. Een conventie die kijkt naar de volledige breedte van levensdomeinen waarin ouderen een rol spelen, die het accent legt op ouderen als mensen met kansen, rechten, mogelijkheden, ... en die volwaardig maatschappelijk participeren centraal stelt, kan tot die mentaliteitswijziging bijdragen.

Een goed voorbeeld: tien jaar na de goedkeuring van het Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap valt moeilijk te betwisten dat dit heeft bijgedragen tot vooruitgang in de positie, de omkadering en de beeldvorming rond mensen met een beperking. Niet alleen door de zichtbaarheid van een verdrag voor het brede publiek, ook door de juridische draagkracht ervan.

Allereerst houdt een mensenrechtenverdrag **positieve verplichtingen** in: niet alleen engageren landen zichzelf ertoe de mensenrechten niet te schenden, ook moeten ze actief stappen ondernemen om deze rechten in de praktijk te realiseren. Op die manier zet een verdrag veel meer druk om tastbare vooruitgang te creëren.

Tegelijk is een conventie **niet statisch**: in navolging van het verdrag zou via de zogenaamde 'Algemene Commentaren' uitgeklaard kunnen worden hoe bepaalde rechten in concrete situaties dienen begrepen en uitgevoerd te worden. In die zin krijgen verdragen een dynamische toepassing en kan er rekening gehouden worden met nieuwe uitdagingen, trends en verschillen in welvaart tussen landen onderling.

De verdragen creëren een **inhoudelijke dynamiek**: elk verdrag gaat gepaard met een monitoringsproces waarbij een comité van experts de uitvoering ervan opvolgt en nadruk legt op de domeinen waar verdere actie nodig is. Niet alleen geeft dit inhoudelijk richting, ook vergroot dit het publieke bewustzijn rond de positie van groepen die kwetsbaarder kunnen zijn in de samenleving. Verder zet het overheden wereldwijd aan om indicatoren te ontwikkelen en data te verzamelen om de mensenrechtensituatie van deze mensen in eigen land te monitoren. De oudste ouderen (80+) zijn nu vaak een 'vergeten' categorie in heel wat onderzoek en mensenrechtenrapporten, dus hier zou dit zeker een verschil kunnen betekenen.

In tegenstelling tot internationale actieplannen zijn de verdragen **afdwingbaar**: burgers kunnen er zich op beroepen in de rechtbank, en krijgen de mogelijkheid om internationaal klacht in te dienen tegen een schending van hun rechten wanneer de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn.

Tot slot biedt het een **inhoudelijke leidraad**: het verdrag zou een neerslag zijn van de internationale consensus rond de rechten van ouderen. Ook indirect kan dit een invloed hebben, als leidraad voor rechters of regeringen die moeten uitmaken hoe bepaalde wetten en rechten rond ouderen concreet geïnterpreteerd moeten worden.

4. Beperkingen van een VN-Conventie

Het internationale mensenrecht zijn beperkingen, en niet alle staten zijn overtuigd voorstander van het uitwerken van een conventie voor de rechten van ouderen. De redenen hiervoor kunnen op de volgende manier samengevat worden:

Een verdrag blijft in zekere mate vrijblijvend

- Allereerst is een verdrag maar van kracht als het effectief ondertekend en geratificeerd wordt. De mate waarin landen zich concreet willen engageren om vooruitgang te realiseren, blijft dus allesbepalend.
- Op internationaal niveau bestaan er geen effectieve sanctiemechanismen voor staten die de verdragsbepalingen niet naleven. Ook het monitoringsproces blijft vrijblijvend.

Bedenking: in zekere zin blijven ouderen inderdaad afhankelijk van de goodwill van hun regering. Maar het bestaan van een internationaal referentiekader zou organisaties die opkomen voor ouderen een veel **sterkere uitgangspositie** geven in hun beleidswerk, zeker in landen waar voorzieningen voor ouderen tot op heden erbarmelijk zijn. Bovendien blijft een verdrag wel een antwoord bieden op de nood aan het expliciteren van de rechten van ouderen en het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn rond ouderen.

Niet iedereen zit te wachten op meer mensenrechtenverdragen

- Sommige stemmen uiten bezwaren tegen de zogenaamde ‘proliferatie’ (toename) aan instrumenten binnen de internationale mensenrechten, vanuit de vrees dat deze daardoor beetje bij beetje aan kracht zouden verliezen.
- Bij bepaalde overheden bestaat er weinig enthousiasme over de politieke energie die de onderhandelingen over een verdrag kunnen vergen, alsook over de administratieve inspanningen om te voldoen aan de bijhorende monitorings- en rapporteringsvereisten.
- Sommige landen blijven erbij dat de universele mensenrechten alle rechten al voldoende dekken, en betwisten de inhoudelijke lacunes ten aanzien van ouderen. Zij geven de voorkeur aan meer vrijblijvende internationale actieplannen.

Bedenking: de lacunes in het huidige mensenrechtenkader doen zich voor in verschillende vormen: in de inhoud van de verdragen, in de naleving en actie door regeringen, en in de mate van monitoring en informatie. Die discussies zijn inderdaad niet altijd eenvoudig uit te klaren. In hoeverre beschermt bijvoorbeeld het mensenrecht om niet onderworpen te worden aan “*foltering, noch aan een wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing*” ouderen tegen financiële of psychologische ouderenmisbehandeling? Dwingt het overheden om extra voorzorgen te nemen ten aanzien van oudere gedetineerden? En gebeurt dat ook in de praktijk?

Kort voor de lancering van de UN Open-ended Working Group on Ageing analyseerde een [VN-rapport](#) de aandacht voor ouderen in de nationale monitoringsrapporten voor de belangrijkste mensenrechtenverdragen. Wat bleek? Van de 124 nationale rapporten over de burgerlijke en politieke rechten die tussen 2000 en 2008 ingediend werden, keken slechts 4 landen naar de problemen die ouderen ervaarden. Voor de economische, sociale en culturele rechten lag dit op 24 van de 122 nationale rapporten, en voor de rechten van vrouwen op 32 van de 190. Hoewel deze cijfers van enkele jaren geleden dateren, illustreren ze wel treffend hoe ouderen in tal van landen **buiten het blikveld** van de mensenrechten vallen. Hoe de situatie van ouderen een zwart gat blijft door een gebrek aan inhoud, actie, rapportering en opvolging. Een conventie die de rechten van ouderen bundelt, zou dat gebrek aan zichtbaarheid verhelpen.

Ouderen zijn een moeilijk af te bakenen doelgroep

- Het formuleren van een universele definitie van ouderen is moeilijk. De noemer 'oudere' is immers sterk sociaal, cultureel en contextueel bepaald. Een enkele omschrijving of leeftijdsgrens kan moeilijk de wereldwijde verschillen in levensverwachting en sociale positie van ouderen vatten.

Bedenking: de doelgroep 'ouderen' afbakenen kan inderdaad niet louter op basis van een chronologische leeftijd. Het vergt een zoektocht naar een **dynamische definitie** die alle mensen omvat die geconfronteerd kunnen worden met stereotypering, stigmatisering, discriminatie, verwaarlozing of mishandeling omwille van hun hogere leeftijd, evenals mensen die ten gevolge van fysieke, cognitieve en psychische verouderingsprocessen beperkingen kunnen ervaren in hun autonomie, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Tegelijk is het daarbij belangrijk om erover te waken dat een hogere leeftijd niet zonder meer gelijkgesteld wordt met zorgbehoefendheid of kwetsbaarheid.

5. Standpunt Vlaamse Ouderenraad

5.1. Neem een actieve rol op in de UN Open-ended Working Group on Ageing

Gezien het belang van deze discussie in het kader van de wereldwijde uitdaging om de levensomstandigheden van ouderen te verbeteren, pleit de Vlaamse Ouderenraad allereerst voor een **actieve en constructieve opstelling** van de federale en Vlaamse regering in het debat over hoe de internationale omkadering van de mensenrechten van ouderen versterkt kan worden. Belangrijk is dat ook ouderen en hun organisaties een stem krijgen in de bepaling van het Belgische standpunt.

5.2. Bouw aan een conventie om de rechten en de sociale positie van ouderen te versterken

Met oog op de wereldwijde toename van het aantal ouderen is de Vlaamse Ouderenraad van mening dat het wenselijk is dat een sterker, zichtbaarder en **doeltreffender kader** voor de mensenrechten van

ouderen uitgewerkt wordt. Een volwaardige conventie vormt de beste garantie om een à la carte-benadering van de rechten van ouderen tegen te gaan.

Voor de mogelijke inhoudelijke invulling van een conventie verwijst de Vlaamse Ouderenraad naar het [voorstel](#) dat *HelpAge International* hierrond uitgewerkt heeft. Deze schetst op overzichtelijke wijze welke rechten aan bod kunnen komen, aangevuld met een mogelijke invulling en aanknopingspunten voor de uitvoering van elk recht.

5.3. Blijf op meerdere sporen werken

Een conventie uitwerken, goedkeuren en formeel bekrachtigen blijft een werk van lange adem. Zeker op **korte termijn** is het daarom van belang dat de federale en Vlaamse regering internationaal op meerdere sporen blijven werken.

Essentieel daarin zijn:

- de uitvoering en monitoring van het **MIPAA**;
- de integratie en bescherming van de rechten van ouderen in andere **internationale en Europese beleidsinstrumenten**, waaronder het Europees Semester en de Europese Pijler van Sociale Rechten;
- de aandacht voor ouderen in het **Belgische ontwikkelingsbeleid**, onder meer door het inzetten op de zelforganisatie van ouderen en het ondersteunen van organisaties die zich inzetten voor ouderen;
- het helpen opzetten en uitbouwen van **sociale beschermingssystemen** in landen waar deze nog niet of onvoldoende zijn uitgebouwd;
- het ondersteunen van het werk dat **internationale organisaties** zoals de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Arbeidsorganisatie leveren op vlak van gezondheid, welzijn en sociale bescherming.

Goedgekeurd door de raad van bestuur op 27 september 2017

Jul Geeroms
Voorzitter

Nils Vandenweghe
Directeur