

Naar een VN-verdrag inzake de rechten van ouderen?

LIEVE VANDERLEYDEN & NILS VANDENWEGHE

Reeds heel wat verdragen zien toe op de handhaving van de rechten van de mens, inclusief die van ouderen. Is een apart VN-verdrag voor de rechten van ouderen dan nog zinvol? Een mogelijke meerwaarde is er op het maatschappelijke en juridische vlak. Zo bestaat er geen expliciet internationaal verbod op leeftijdsdiscriminatie en worden specifieke ouderenrechten, zoals recht op geriatrie zorg, recht op pensioen, recht op autonomie en volwaardige maatschappelijke participatie en bescherming tegen ouderenmisbehandeling, niet als dusdanig benoemd in de huidige internationale verdragen.

De context

De vergrijzing van de bevolking is een feit. Niet enkel in België en Europa groeit het aantal ouderen, ook wereldwijd nemen ouderen een steeds groter aandeel in binnen de totale bevolking. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (2015) staan we aan de vooravond van een quasi verdubbeling van het aantal ouderen wereldwijd. Tegen 2050 zal het aandeel 60-plussers stijgen van 12% naar 22% van de wereldbevolking, goed voor meer dan 2 miljard ouderen in totaal (tegenover circa 900 miljoen in 2015). Waar de vergrijzing zich aanvankelijk vooral in de meer ontwikkelde landen voordeed, zijn het nu de lage- en middeninkomenslanden waar zich de grootste demografische veranderingen voordoen. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie zal 80 % van de ouderen in 2050 in deze landen leven (<http://who.int/mediacentre/factsheets/fs404/en/>).

Het stijgend aandeel ouderen wordt door sommigen gezien als een bedreiging, anderen beschouwen het fenomeen als een opportuni-

teit of uitdaging; immers, nooit eerder in de geschiedenis waren er zoveel ouderen in goede gezondheid (Schoenmaeckers & Vanderleyden, 2009). Dat neemt niet weg dat de vergrijzing voor heel wat uitdagingen zal zorgen, zeker in landen waar tot op heden weinig voorzieningen voor ouderen zijn uitgebouwd en waar de positie van ouderen in de samenleving kwetsbaar is. Die uitdagingen zijn er niet enkel wat de toegang tot gezondheidszorg en pensioenen betreft, maar ook op vlak van maatschappelijke participatie en de realisatie van de elementaire mensenrechten van ouderen. Het zijn zaken waar ook de VN-wereldbevolkingsconferenties zich momenteel over buigen.

Waarom een apart verdrag voor de rechten van ouderen?

In de 'Universele verklaring voor de rechten van de mens' (afgekort UVRM) wordt het volgende gesteld: "Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die

binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status” (https://nl.wikipedia.org/wiki/Universele_Verklaring_van_de_Rechten_van_de_Mens).

Deze verklaring, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948 om de basisrechten van de mens te omschrijven, is van grote betekenis als algemene morele en juridische standaard maar is in strikte zin niet bindend. Echter, volgens uitspraken van de VN-Commissie voor Internationaal Recht heeft een verklaring die door een groot aantal landen over langere tijd is aanvaard, een status die niet veel lager is dan die van een verdrag. De UVRM was overigens de basis voor twee bindende VN-verdragen voor de mensenrechten, namelijk het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Ook het Europees verdrag voor de rechten van de mens van 1950 is erop gebaseerd. Net zoals in de UVRM is in de VN-verdragen voor de rechten van de mens geen expliciet verbod op discriminatie naar leeftijd opgenomen.

Ook in andere verdragen zijn er weinig specifieke bepalingen gericht op ouderen, waardoor het gebrek aan een algemene veroordeling van leeftijdsdiscriminatie gecompenseerd zou kunnen worden. Dat maakt dat in de praktijk heel wat landen leeftijdsgrenzen hanteren in de toegang van ouderen tot zorg en ondersteuning, sociale bescherming, enzovoort (Vlaamse Ouderenraad, 2017). Verder is de vaststelling dat de internationale comités die toezien op de uitvoering van bestaande conventies de rechten van ouderen niet consequent in rekening brengen. Ter illustratie: het comité dat waakt over het Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap, aangenomen in december 2006, heeft nog nooit gewezen op de ongelijke behandeling van mensen die op latere leeftijd met een handicap worden geconfronteerd. Ouderen krij-

gen aldus weinig of geen toegang tot de ondersteuning of de dienstverlening waarop mensen die op jongere leeftijd als persoon met een handicap zijn erkend, een beroep kunnen doen. Een ander argument voor een aparte conventie is dat bepaalde aspecten van het leven van ouderen die nu te weinig aandacht krijgen, zoals toegang tot kwaliteitsvolle langdurige zorg, bescherming tegen ouderenmis(be)handeling, recht op autonomie en volwaardige maatschappelijke participatie, op een menswaardig inkomen, enzovoort, gedefinieerd en als mensenrechten neergezet kunnen worden. Op die manier kan een specifiek verdrag voor de mensenrechten van ouderen de normatieve leemtes in de bestaande mensenrechtenverdragen opvullen (De Pauw, 2016).

De voorstanders van een apart verdrag voor de rechten van ouderen benadrukken dat het niet de bedoeling is om ouderen ‘meer’ of ‘andere’ rechten te geven dan andere leeftijdsgroepen. Het draait er voor hen vooral om dat bepaalde barrières of rechtenschendingen waarmee ouderen geconfronteerd worden, een duidelijkere plaats krijgen binnen de mensenrechtenverdragen. De toegevoegde waarde van een verdrag voor de rechten van ouderen ligt dus niet in het toekennen van nieuwe rechten of aparte rechten aan ouderen, maar precies in de erkenning van ouderen als volwaardige burgers met gelijkwaardige rechten. Net zoals dat de filosofie was voor de verdragen voor de rechten van vrouwen, kinderen en personen met een handicap (Vlaamse Ouderenraad, 2017).

Een aparte conventie heeft ook een inhoudelijke meerwaarde omdat het gaat om internationaal en nationaal juridisch bindende normen. Niet alleen houdt een verdrag de verplichting in om de mensenrechten niet te schenden, maar er is ook de verplichting om actief maatregelen te nemen om rechten te beschermen en te realiseren (De Pauw, 2016).

Mogelijke obstakels

Een van de hinderpalen om een apart verdrag voor de rechten van ouderen uit te werken is de afbakening van het begrip ‘oudere’. Het staat vast dat de chronologische leeftijd geen af-

doend criterium biedt. In landen met een lage levensverwachting zal men een andere leeftijdsnorm hanteren om iemand als oudere aan te duiden, dan in landen waar de gemiddelde levensverwachting een stuk hoger ligt. Het is ook de vraag of een VN-verdrag krachtig genoeg zal zijn om weerwerk te bieden tegen een aantal ingebakken culturele patronen, die bijvoorbeeld de uitsluiting van oudere vrouwen in sommige landen in de hand werken.

Andere beperkingen van een VN-conventie zijn het feit dat een verdrag maar van kracht is als het wordt ondertekend en geratificeerd (goedgekeurd door het parlement). Er zijn genoeg voorbeelden van verdragen die wegens niet-ratificatie in de praktijk dode letters blijven. Zo zijn er nog steeds een aantal Afrikaanse landen die het verdrag voor de rechten van personen met een handicap nog niet hebben ondertekend, en is het zelfs in de Verenigde Staten nog altijd wachten op de ratificatie van dat verdrag (<http://www.un.org/disabilities/documents/maps/enablemap.jpg>). Ook bestaan er weinig of geen effectieve sanctiemechanismen voor landen die de verdragsbepalingen niet naleven.

Voldoende animo voor een verdrag voor de rechten van ouderen?

Hoewel verschillende ngo's en vooral Latijns-Amerikaanse landen voorstander zijn van een mensenrechtenverdrag voor ouderen, lijkt het erop dat weinig Westerse landen zitten te wachten op een nieuwe conventie voor de rechten van ouderen. Deze landen zijn van oordeel dat de universele mensenrechten reeds voldoende garanties bieden om alle rechten te verzekeren en ze betwisten de inhoudelijke lacunes die er bestaan ten overstaan van ouderen. Hun voorkeur gaat uit naar meer vrijblijvende internationale actieplannen rond ouderen, waaronder het Madrid International Plan of Ageing (MIPAA). Maar de politieke aandacht voor MIPAA is niet groot (ook niet in België), en niet alle mensenrechten komen erin aan bod. Ook de Europese commissie is niet erg te vinden voor een verdrag voor de rechten van ouderen en wil liever inzetten op een betere toepassing van bestaande middelen om de rechten te vrijwaren. In zijn toespraak

op de 7^{de} bijeenkomst van de VN Open Ended Working Group on Ageing van december 2016 stelt EU-vertegenwoordiger Johan ten Geuzendam: *"The EU remains convinced that much more can be achieved through the implementation of the existing Human Rights framework and through combating age discrimination."* (<http://statements.unmeetings.org/media2/7664363/eu-15dec2016.pdf>).

Hoe dan ook, de VN-lidstaten delen wel de bezorgdheid over de tekortkomingen en inbreuken die zich wereldwijd op vlak van de mensenrechten van ouderen voordoen. Of een aparte conventie daarbij de beste stap voorwaarts is, blijft voorlopig open voor debat.

Op dit moment ziet het ernaar uit dat de VN de symbooldiscussie even zal laten rusten. De volgende stap vooruit wil men zetten door de concrete problemen en uitdagingen binnen de voornaamste mensenrechten van ouderen te onderzoeken. Op de agenda voor 2018: het recht op autonomie en zelfstandigheid en het recht op langdurige en palliatieve zorg; twee domeinen waar wereldwijd zeker nog ruimte voor verbetering is.

Literatuur

- De Pauw, M. (2016). *De juridische meerwaarde van een nieuw VN-verdrag voor ouderen*. Presentatie op de studiedag van de Vlaamse Ouderenraad, 9 november 2016, Brussel.
<http://who.int/mediacentre/factsheets/fs404/en/>.
<http://www.un.org/disabilities/documents/maps/enablemap.jpg>
<http://statements.unmeetings.org/media2/7664363/eu-15dec2016.pdf>
 Schoenmaeckers, R.C. & Vanderleyden, L. (red.) (2009). *Population Ageing. Towards an Improvement of the Quality of Life*. Brussels: Research Centre of the Flemish Government.
 Vlaamse Ouderenraad (2017). *Standpunt 2017/1. Over de versterking van het internationaal kader voor de mensenrechten*. Brussel.

Over de auteurs

Lieve Vanderleyden is Dr. in de Sociale Wetenschappen (KU Leuven). Zij is lid van de redactie van Gerôn en van Sociaal.Net (Vlaanderen). Nils Vandenweghe is directeur bij de Vlaamse Ouderenraad.