

Advies 2023/2

Naar een VN-Conventie voor de mensenrechten van
ouderen

Inhoudstafel

| | |
|---|----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. De mensenrechten van ouderen worden onvoldoende beschermd | 4 |
| 3. De meerwaarde van een VN-ouderenrechtenconventie | 6 |
| 4. De roep om een Ouderenrechtenconventie neemt toe..... | 8 |
| 5. Tijd voor een Belgische trekkersrol voor een Ouderenrechtenconventie..... | 9 |

1. Inleiding

Ouderen vormen zowel in België als wereldwijd een belangrijke en steeds groter wordende groep in de samenleving. Geschat wordt dat in 2050 1,5 miljard mensen ouder dan 65 jaar zullen zijn en daarmee een zesde van de wereldbevolking zullen uitmaken. 1 op 4 Europeanen zal dan 65-plus zijn.

Veel ouderen beschikken over een enorm potentieel waarop we als maatschappij kunnen bouwen. Ze willen hun competenties benutten en hun kennis en levenservaring met anderen delen. Ze nemen ontelbare engagements op en zijn vaak een steunpilaar in het buurt- en verenigingsleven. Ook in familiale kring zijn ouderen vaak een belangrijke steun in de zorg voor hun ouders, kinderen en kleinkinderen. Zo vormen ze een onmisbare schakel in onze samenleving.

Toch botsen mensen in toenemende mate op negatieve opvattingen, uitsluiting en discriminatie naarmate ze ouder worden. Op vooroordelen over hun expertise, hun opvattingen en hun capaciteiten. Ageïsme wordt in veel gevallen 'normaal' bevonden en ondermijnt zo structureel de rechten en de kansen van wie ouder is.

Tegelijk zorgt de exponentiële groei van ouderen ook wereldwijd voor een scherpe toename van het aantal ouderen dat vroeg of laat in een kwetsbare positie verkeert. Ouderen die nog al te vaak in woon-, zorg- en leefomstandigheden verkeren die niet stroken met de principes van de universele rechten van de mens.

In 2020 ondertekende ons land samen met 145 andere VN-lidstaten een publieke steunbetuiging aan de beleidsnota van VN-secretaris-generaal Guterres over de schendingen van ouderenrechten tijdens de aanpak van de coronacrisis. In de steunbetuiging werd benadrukt dat ouderen een belangrijke bijdrage leveren aan de samenleving. Om hen in staat te stellen dit te kunnen blijven doen, verbonden de lidstaten zich ertoe de waardigheid en rechten van ouderen ten volle te bevorderen en te respecteren en tot een meer inclusieve, rechtvaardige, veerkrachtige en leeftijdsvriendelijke samenleving te komen.

Tal van rapporten tonen aan dat de huidige internationale rechtsnormen ouderen onvoldoende beschermen tegen verschillende vormen van uitsluiting of discriminatie. Daarom pleiten steeds meer experts voor een specifieke VN-Convention voor de mensenrechten van ouderen, naar het voorbeeld van de Internationale Conventie voor de Rechten van het Kind en de Conventie inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Onder meer de Hoge VN-Commissaris voor de Mensenrechten beklemtoont dat een tweesporenaanpak zich opdringt: de reeds bestaande internationale rechtsnormen beter implementeren én snel werk maken van een specifieke ouderenrechtenconventie.

Als lid van de VN-Mensenrechtenraad zou België een trekkersrol moeten spelen in dit belangrijke dossier. In maart 2020 werd alvast een resolutie goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Hierin wordt de federale regering gevraagd expliciet te ijveren voor een internationale conventie tegen leeftijdsdiscriminatie van ouderen en een actieve rol op te

nemen in de Open-Ended Working Group on Ageing van de Verenigde Naties. Deze VN-werkgroep brengt de lacunes qua mensenrechten van ouderen in kaart en verkent de mogelijke oplossingen, waaronder een internationale Conventie voor de mensenrechten van ouderen.

Tot op heden sprak de Belgische delegatie zich binnen de VN enkel uit voor een betere implementatie van de bestaande internationale rechtsnormen.

Dit is een gemiste kans. In dit advies zet de Vlaamse Ouderenraad daarom de argumentatie voor een VN-Conventie nog eens op scherp. De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse en federale regering om binnen het kader van de COORMULTI het Belgische standpunt te herzien, zodat ons land een trekkersrol opneemt voor de mensenrechten van ouderen, en in de Open-Ended Working Group on Ageing ijvert voor de totstandkoming van een volwaardige VN-Conventie voor de mensenrechten van ouderen.

2. De mensenrechten van ouderen worden onvoldoende beschermd

Binnen het huidige mensenrechtenkader blijven **ouderen relatief onzichtbaar**. Hun rechten worden vaak niet erkend of er wordt niet expliciet naar verwezen. Zelfs niet wanneer getuigenissen duidelijk wijzen op schendingen van die mensenrechten. Het [percentage aanbevelingen over ouderen](#) in de observaties van mensenrechtenorganen bedraagt nog geen 1%. Hoewel de oprichting van de Open-ended Working Group on Ageing in 2010 de mensenrechten van ouderen op de agenda van de Verenigde Naties heeft geplaatst, is er geen significante toename te merken in de aandacht van mensenrechtenorganen voor ouderen.

In het verleden bleek het al noodzakelijk voor vrouwen, kinderen en personen met een handicap om de algemene mensenrechtenverdragen te preciseren. **Ook voor ouderen blijkt dat het bestaande mensenrechtenkader conceptueel tekortschiet.**

In een [rapport](#) somt de Hoge VN-Commissaris voor de Mensenrechten de domeinen op waar **het huidige internationale mensenrechtenkader te ontoereikend of te algemeen** is en oudere personen onvoldoende beschermd zijn.

Zo is het opvallend dat ouderen zelden worden vernoemd in de VN-mensenrechtenverdragen en dat er in het huidige internationale mensenrechtenkader **geen expliciet verbod is tegen discriminatie op basis van leeftijd**, noch een expliciete verplichting voor staten om actieve maatregelen te nemen om ageïsme en de discriminerende gevolgen ervan te bannen. Dit in tegenstelling tot andere courante gronden van discriminatie, zoals racisme of seksisme. Daarom is er een bindend juridisch instrument nodig met een duidelijke, op maat gemaakte definitie van wat gelijkheid en non-discriminatie op basis van leeftijd volgens de hedendaagse normen betekent.

Stereotiepe veronderstellingen over de capaciteiten, verlangens en behoeften van ouderen hebben ook geleid tot **beperkingen van hun recht op autonomie en onafhankelijkheid** in de vorm van wetten of rechtsregels die hun handelingsbekwaamheid wegnemen en anderen beslissingen voor hen laten nemen. Heel wat aspecten van het recht op autonomie en onafhankelijkheid met betrekking tot de specifieke situatie van ouderen worden nu niet voldoende verwoord en dus ook niet adequaat behandeld door het bestaande mensenrechtenkader. Hoewel ouderen ook het slachtoffer kunnen worden van **geweld, verwaarlozing, uitbuiting en misbruik**, worden de vormen van ouderenmisbehandeling evenmin expliciet genoemd in de huidige mensenrechtennormen.

Het recht op langdurige zorg en ondersteuning is een cruciaal element om ervoor te zorgen dat ouderen, die om welke reden dan ook moeilijkheden ondervinden om bepaalde taken van het dagelijkse leven uit te voeren of om deel te nemen aan activiteiten, dit toch kunnen doen. Dit vereist steun die hen in staat stelt hun leven te leiden zoals zij dat willen en die hen niet beperkt in hun uitoefening van hun mensenrechten en fundamentele vrijheden. **Geen enkel mensenrechtenverdrag verwijst echter specifiek naar het recht van ouderen op langdurige zorg of ondersteuning.** Bestaande rechten zoals het recht op gezondheid, op sociale zekerheid of op een adequate levensstandaard zijn niet geformuleerd vanuit het perspectief van de behoeften van ouderen en garanderen dit recht in de praktijk onvoldoende.

De huidige internationale mensenrechtennormen bieden momenteel ook geen duidelijke garantie op het **recht van ouderen op palliatieve en levenseindezorg**. Hierdoor is er in de nationale wetgeving ook vaak geen gegarandeerd recht op palliatieve zorg en ondervinden ouderen heel wat drempels in de toegang tot palliatieve zorgdiensten en levenseindezorg. Een expliciet bindende norm die het recht op palliatieve zorg bevestigt, is volgens de Hoge VN-Commissaris voor de Mensenrechten de beste optie om staten te stimuleren actie te ondernemen om dit recht op nationaal niveau te garanderen en te verzekeren.

Ouderen worden ook geconfronteerd met een reeks **specifieke belemmeringen om volwaardig te kunnen genieten van onderwijs, opleidingen, levenslang leren en het verwerven van competenties**. Drempels die niet worden aangepakt door de algemene garanties van het recht op onderwijs. Zo spelen leeftijdsstereotypen over de interesses en het vermogen van ouderen om aan zulke activiteiten deel te nemen een belangrijke rol. Er wordt van ouderen verwacht dat ze gebruik maken van digitale vormen van dienstverlening, maar bij levenslang leren wordt quasi enkel gefocust op personen die nog actief zijn op de arbeidsmarkt en op vaardigheden die hiertoe bijdragen. Er is nergens een expliciete verwijzing naar het belang van intergenerationeel leren, waarbij ouderen zowel kennis en vaardigheden kunnen ontvangen als overbrengen.

De bestaande mensenrechteninstrumenten van de Verenigde Naties verplichten staten niet uitdrukkelijk om **gedetailleerde en uitgesplitste statistische data over oudere personen** te verzamelen. Daardoor worden ouderen vaak niet bevraagd of worden ze weergegeven als één enkel leeftijdscohort van 65-plussers, waarbij hun diversiteit aan ervaringen en levensomstandigheden niet

aan bod komt. Als er wel ouderen worden bevroegd, worden specifieke groepen zoals ouderen in een zorgvoorziening, oudere gedetineerden of oudere daklozen doorgaans niet betrokken. Het gebrek aan data heeft een rechtstreekse impact op de mate waarin er maatschappelijk en beleidsmatig aandacht is voor schendingen van hun mensenrechten en op de aanpak hiervan. Als hun noden niet in kaart worden gebracht, duiken ze niet op in de nationale en internationale monitoring van mensenrechten. Noch in de mechanismen waarbij staten verantwoording afleggen voor mensenrechtenschendingen. Dit ondermijnt ouderen hun mensenrechten wereldwijd.

Uit rapporten van de onafhankelijke VN-deskundige voor de mensenrechten van ouderen blijkt ook dat de **rechten van oudere personen op de vlucht of die asiel hebben aangevraagd** geen expliciete aandacht krijgen van de huidige mensenrechtenverdragen. Dit geldt ook voor **ouderen in een nood- of rampsituatie**. Hierdoor kunnen ze niet ten volle genieten van hun mensenrechten.

De conclusie van de Hoge VN-Commissaris voor de Mensenrechten is duidelijk: er is een gebrek aan aandacht voor de mensenrechten van ouderen en voor discriminatie van ouderen, en er ontbreekt ook een specifiek internationaal mensenrechtenkader voor ouderen. Daarom dringt een **twesporenaanpak** zich op: er moet snel worden overgegaan tot de ontwikkeling en goedkeuring van een coherent, alomvattend en geïntegreerd mensenrechtenkader voor ouderen, terwijl de bestaande normen en standaarden beter moeten worden geïmplementeerd.

3. De meerwaarde van een VN-ouderenrechtenconventie

Er zijn diverse argumenten die de nood aan een VN-conventie voor ouderenrechten beklemtonen:

- Een conventie heeft een **signaalfunctie**: ze bevestigt dat de betrokken groep of de specifieke rechten en schendingen voldoende belangrijk zijn om een bijzonder instrument te creëren. Een VN-conventie voor ouderenrechten zou een duidelijk signaal zijn dat de internationale gemeenschap de rechten en het welzijn van ouderen ernstig neemt.
- Een conventie heeft een sterke **sensibiliserende** kracht. Ze bevordert de zichtbaarheid van de begunstigden en hun rechten, maar ook het publieke bewustzijn over drempels waarmee ouderen kunnen worden geconfronteerd en over de attitudes, vooroordelen en handelingen die aan de basis hiervan liggen. Een ouderenrechtenconventie helpt dus om die noodzakelijke paradigmaverandering te realiseren. Ze verruimt het dominante denken rond ouderen en helpt mee een mentaliteitswijziging te realiseren, waarbij er meer erkenning is voor de enorme bijdrage die ouderen op sociaal, economisch, cultureel en politiek vlak leveren aan onze samenleving.
- Een conventie zorgt voor een **katalyserend effect**, doordat ze een hefboom biedt voor belangenbehartiging en solidariteit. Ze creëert een gericht kader voor wetgevings- en beleidsontwikkeling, toegesneden op de specifieke betrokken mensenrechten. Een ouderenrechtenconventie zou verschillende sleutelprincipes en concepten definiëren en

verduidelijken welke maatregelen er noodzakelijk zijn om inbreuken op ouderenrechten in verschillende contexten te voorkomen of te verhelpen.

- Een VN-conventie houdt positieve verplichtingen in. Staten die de conventie hebben ondertekend en geratificeerd, engageren zich ertoe de mensenrechten niet te schenden én om actief stappen zetten om deze rechten in de praktijk te realiseren. Als **discriminatie op grond van leeftijd expliciet verboden** wordt door een conventie, verhoogt de kans dat een verbod op leeftijdsdiscriminatie ook expliciet wordt opgenomen in de nationale wetgeving. Een conventie zet veel meer druk om tastbare vooruitgang te boeken.
- Een conventie biedt een **inhoudelijke leidraad**: ze vormt een neerslag 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 moeten worden geïnterpreteerd. Een conventie bevordert ook de kans dat een verbod op leeftijdsdiscriminatie in de praktijk wordt toegepast. Nu wordt een niet-vermelde grond van discriminatie vaker over het hoofd gezien en of krijgt die minder prioriteit.
- Een conventie zorgt voor **kruisbestuiving** met andere wettelijke kaders en maakt andere mensenrechtenorganen meer bewust van en gevoeliger voor intersectionele uitdagingen, waardoor ze beter in staat zijn om de nieuwste inzichten over deze kwesties toe te passen binnen hun eigen verdragskader.
- Een conventie beïnvloedt ook de **vormgeving van beleidskaders en indicatoren** om vooruitgang te meten. Zo komen handicaps, gender en kinderkwesties prominent voor in de doelen, streefdoelen en indicatoren van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen, terwijl leeftijd, en vooral oudere leeftijd, momenteel weinig wordt vermeld. Een Ouderenrechtenconventie maakt ook een verschil voor de oudste ouderen (80+) die nu vaak een 'vergeten' categorie zijn in heel wat onderzoek en mensenrechtenrapporten.
- Een conventie is **afdwingbaar**. In tegenstelling tot internationale actieplannen kunnen burgers zich erop beroepen in de rechtbank en krijgen ze de mogelijkheid om internationaal klacht in te dienen tegen een schending van hun rechten wanneer de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.
- Een VN-conventie gaat gepaard met de oprichting van een **VN-Comité voor de rechten van ouderen** dat het verdrag interpreteert aan de hand van algemene commentaren, de naleving van het verdrag opvolgt met landenrapporten en individuele klachten kan ontvangen over schendingen van de conventie.
- Een conventie voorziet in de oprichting van een **onafhankelijk nationaal opvolgingsmechanisme** dat betrokken personen, organisaties en verenigingen informeert over en bewust maakt van de rechten die een conventie garandeert. Dit mechanisme volgt op of de wetgeving, het beleid en de praktijk stroken met de conventie. Het verstrekt ook advies en biedt begeleiding aan personen wiens rechten zijn geschonden.

- Een Ouderenrechtenconventie gaat **niet ten koste van de rechten van andere generaties**. Zo'n conventie beoogt enkel ouderen te erkennen als volwaardige burgers met gelijkwaardige rechten. Zeker in situaties waarin deze rechten worden geschonden.
- **Eerdere thematische conventies hebben hun nut bewezen**. Zo werden in de aanloop naar de goedkeuring van de Conventie inzake de rechten van personen met een handicap pleitbezorgers, het maatschappelijk middenveld, regeringen en anderen samengebracht rond kwesties inzake een handicap. Sinds de goedkeuring ervan heeft deze conventie een cruciaal kader geboden waaraan veel wetten en praktijken zijn getoetst. Vervolgens werd heel wat wetgeving gewijzigd of ingetrokken om de eerbiediging van de rechten van personen met een handicap te waarborgen. Het gaat onder meer om wetten met betrekking tot voogdij, mobiliteit en toegankelijkheid, zelfstandige woonarrangementen, werkgelegenheid, stemrechten en andere politieke participatierechten, communicatierechten en onderwijs. Ook ouderen verdienen dat hun rechten in al deze domeinen worden gegarandeerd en beschermd.

4. De roep om een Ouderenrechtenconventie neemt toe

“De mensenrechten van ouderen worden al te lang onvoldoende beschermd. Het herstel van de coronapandemie biedt ons de kans om de weg vrij te maken voor een meer inclusieve, rechtvaardige en leeftijdsvriendelijke samenleving, verankerd in mensenrechten. We mogen niemand achterlaten.”

Zo besloot VN-secretaris-generaal Antonio Guterres zijn [beleidsrapport](#) in mei 2020 over de schendingen van ouderenrechten tijdens de aanpak van de coronacrisis. Hij riep op tot sterkere wettelijke kaders om de mensenrechten van ouderen op nationaal en internationaal niveau te beschermen. 146 lidstaten, waaronder België, betuigden diezelfde maand hun [steun voor deze oproep](#).

Guterres sloot zich hiermee aan bij de [oproep](#) van de onafhankelijke VN-deskundige voor de mensenrechten van ouderen. Zij pleitte voor meer aandacht voor de specifieke kwetsbaarheden van ouderen en laakte het gebrek aan bescherming door een specifiek mensenrechteninstrument. In een [rapport](#) over de impact van het coronavirus op de mensenrechten van ouderen stelde de deskundige aan de kaak dat het huidige internationale mensenrechtenkader ouderen niet in staat stelt om ten volle van hun rechten te genieten en dat er nood was aan een alomvattend en geïntegreerd internationaal rechtsinstrument om de rechten en de waardigheid van ouderen te beschermen en te bevorderen.

“Mensenrechten van ouderen moeten gebaseerd zijn op de beginselen van waardigheid, gelijkheid, non-discriminatie, autonomie, onafhankelijkheid en zinvolle participatie.”

Met die boodschap dienden Argentinië, Montenegro, Noord-Macedonië, Oostenrijk, Portugal, Servië, Slovenië, Turkije, Brazilië, Colombia, Costa Rica, Ecuador, de Filippijnen, El Salvador, Guatemala, Mexico, Namibië, Panama, Thailand en Uruguay op de multistakeholderbijeenkomst over

mensenrechten van ouderen tijdens de Mensenrechtenraad van 29 en 30 augustus 2022 een [gezamenlijke informele bijdrage](#) in. Hierin verklaarden de staten dat het de laatste jaren, en zeker tijdens de coronapandemie, duidelijk is geworden dat het bestaande systeem van internationale mensenrechten onvoldoende bescherming biedt voor de rechten van ouderen. Een internationale conventie voor de mensenrechten van ouderen is in hun ogen het geschikte instrument om de huidige lacunes en inconsistenties aan te pakken.

Heel wat internationale organisaties zoals Amnesty International, Human Rights Watch en het European Network of National Human Rights Institutions hebben eveneens aangekaart dat het noodzakelijk is om het internationaal recht voor de bescherming van ouderen met zo'n nieuw, specifiek internationaal instrument te versterken.

5. Tijd voor een Belgische trekkersrol voor een Ouderenrechtenconventie

Ook in eigen land weerklinkt de roep om zo'n conventie. Op 12 maart 2020 werd een [resolutie](#) door de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd. Hierin wordt de federale regering gevraagd expliciet te ijveren voor een conventie over leeftijdsdiscriminatie en een actieve rol op te nemen in de Open-Ended Working Group on Ageing. Dezelfde vragen werden tot de federale regering gericht door een [coalitie van ouderenverenigingen en ngo's](#).

Een [petitie](#) van Amnesty International België waarin ons land wordt opgeroepen om zich actief in te zetten voor ouderenrechten werd al door meer dan 15.000 landgenoten ondertekend.

Toch sprak de Belgische delegatie tijdens de laatste Open-Ended Working Group on Ageing van de Verenigde Naties in april 2023 zich enkel uit voor een betere implementatie van de bestaande internationale rechtsnormen.

De Vlaamse Ouderenraad roept de federale regering en de deelstaatregeringen op de conclusies uit het analytisch rapport van de Hoge VN-Commissaris voor de Mensenrechten ernstig te nemen. Het beter laten naleven van de huidige internationale rechtsnormen volstaat niet om de mensenrechten van ouderen te garanderen en hen optimaal te beschermen tegen ageïsme. Er is een tweesporenaanpak nodig, waarbij er ook werk wordt gemaakt van een Ouderenrechtenverdrag. Heb oog voor de vele argumenten voor zo'n conventie. Heb oog voor de pleidooien van deskundigen en de groeiende steun bij internationale organisaties, staten en het brede publiek. Net als kinderen of personen met een handicap hebben ouderen nood aan zo'n specifiek bindend VN-instrument.

Ook de Vlaamse Regering heeft een belangrijke impact op het Belgische standpunt over internationale dossiers rond ouderenbeleid. De COORMULTI is het forum waar Belgische posities voor standpuntbepaling en stemgedrag in internationale dossiers worden bepaald.

De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse en federale regering daarom om het Belgische standpunt over een Ouderenrechtenconventie binnen het kader van de COORMULTI te bespreken en dat ons land tijdens de vergadering van de Open-Ended Working Group on Ageing in 2024 een trekkersrol opneemt en ijvert voor de totstandkoming van een Ouderenrechtenconventie.