

Lacunes in België in het licht van de internationale en Europese rechtsorde

Door Emma Gleissner, Ilona Poels en Milagros Voss

Inleiding

Dames en heren ministers,

Beste allen,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging.

De volgende uiteenzetting onderzoekt de huidige beperkingen van het internationale en Europese recht om een antwoord te bieden op de uitdagingen die zich voordoen bij het ouder worden. Om deze beperkingen te illustreren, nemen we drie specifieke domeinen als voorbeeld: sociale bescherming, digitalisering en handelingsbekwaamheid. Een uitgebreidere schriftelijke presentatie van deze lacunes zal de komende dagen online worden geplaatst.

Sociale bescherming

Neem het geval van Nadia. Op 59-jarige leeftijd verliest zij plotseling haar baan. Ondanks haar actieve zoektocht naar werk stuit zij al snel op een obstakel: haar leeftijd. Net als veel oudere werknemers krijgt Nadia te maken met beperktere kansen op de arbeidsmarkt en met leeftijdsdiscriminatie, waardoor haar terugkeer naar de arbeidsmarkt bijzonder moeilijk wordt.

België is nochtans gebonden door het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), dat het heeft ondertekend en geratificeerd. Artikel 6 erkent voor iedereen het recht op arbeid. Al in 1995 wees het Comité voor economische, sociale en culturele rechten, dat belast is met de interpretatie en opvolging van de uitvoering van het Verdrag, in zijn Algemene Opmerking nr. 6 op de moeilijkheden die oudere werknemers ondervinden om werk te vinden en te behouden. Het Comité adviseerde de staten toen al om maatregelen te nemen om discriminatie op grond van leeftijd te voorkomen.

Enkele jaren later, in 2000, versterkte de Europese Unie dit kader door de zogenaamde «werkgelegenheidsrichtlijn» aan te nemen, die in principe discriminatie op grond van leeftijd verbiedt. In 2005 erkende het Hof van Justitie van de Europese Unie leeftijdsdiscriminatie bovendien als een algemeen beginsel van het Unierecht. Dit verbod is echter niet absoluut. Onder bepaalde voorwaarden laat de richtlijn toe dat verschillen in behandeling die rechtstreeks op leeftijd zijn gebaseerd, worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld het vastleggen van een maximumleeftijd voor aanwerving. Het Hof van Justitie heeft dan ook bepaalde maatregelen als objectief gerechtvaardigd aanvaard die oudere werknemers nochtans kunnen benadelen.

Omdat haar zoektocht naar werk zonder resultaat blijft, ontvangt Nadia een werkloosheidsuitkering, maar deze bescherming is voortaan in principe beperkt tot 24 maanden. Er bestaat evenwel een uitzondering voor personen van 55 jaar en ouder, op voorwaarde dat zij een voldoende lange beroepsloopbaan kunnen aantonen.

Op 59-jarige leeftijd zou Nadia hiervoor dus in aanmerking kunnen komen, maar zij voldoet niet aan deze loopbaanvoorwaarde. En zij is lang niet alleen: in België voldoet slechts 6,9% van de vrouwen van 55 jaar en ouder aan deze voorwaarde om hun rechten op werkloosheidsuitkeringen te kunnen behouden.

Nadia moet zich vervolgens wenden tot andere vormen van sociale bijstand om over een inkomen te beschikken waarmee zij waardig kan leven. Gedurende meerdere jaren werkt zij niet meer en betaalt zij dus ook geen bijdragen meer voor haar pensioen.

Wanneer zij de wettelijke pensioenleeftijd bereikt, worden de gevolgen van dit parcours zichtbaar: Nadia ontvangt een relatief laag pensioen. Maar haar leeftijd is niet de enige factor. Ook haar gender speelt een belangrijke rol. In België ontvangen vrouwen nog steeds een lager pensioen dan mannen, met een verschil van ongeveer 21%.

Met haar beperkte middelen zou Nadia ook in aanmerking kunnen komen voor de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). Toch vraagt zij die, net als bijna de helft van de personen die er recht op hebben, niet aan.

De situatie van Nadia was nochtans al voorzien in het internationale recht. Artikel 9 van het IVESCR erkent voor iedereen het recht op sociale zekerheid, terwijl artikel 3 de gelijkheid tussen vrouwen en mannen waarborgt bij de uitoefening van deze rechten. Al in 1995 vestigde het Comité voor economische, sociale en culturele rechten de aandacht op de bijzondere situatie van oudere vrouwen. Het wees erop dat loopbanen die worden gekenmerkt door gezinsverantwoordelijkheden kunnen leiden tot ontoereikende pensioenuitkeringen en riep staten op beschermingsmaatregelen te voorzien voor personen die de pensioenleeftijd bereiken zonder over voldoende middelen te beschikken. Met andere woorden: het Comité had toen al het verband vastgesteld tussen ongelijkheden in de loopbaan en inkomensongelijkheden tijdens het pensioen.

Ook de Raad van Europa verankert deze beginselen in het herziene Europees Sociaal Handvest, het eerste juridisch bindende internationale instrument dat in artikel 23 uitdrukkelijk de sociale rechten van ouderen erkent. België heeft dit artikel bij de ratificatie van het Handvest echter niet aanvaard, onder meer met een beroep op politieke en financiële obstakels. Het Europees Comité voor Sociale Rechten en het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens zijn evenwel van oordeel dat er vandaag noch juridisch noch praktisch een belemmering bestaat voor België om dit artikel alsnog te aanvaarden.

Digitalisering

Laten we nu kijken naar de situatie van Nadia vanuit het perspectief van digitalisering.

Voor Nadia blijkt het zoeken naar werk of het verkrijgen van sociale bijstand bijzonder ingewikkeld door de digitalisering van talrijke procedures. Nu zij met pensioen is, loopt zij nog steeds vaak vast bij het verkrijgen van essentiële informatie, het maken van administratieve of medische afspraken en het deelnemen aan activiteiten.

Nadia is geen alleenstaand geval. In België beschikt 55% van de personen ouder dan 55 jaar over beperkte digitale vaardigheden. Maar digitale uitsluiting heeft niet uitsluitend betrekking op oudere personen. Volgens de Koning Boudewijnstichting blijft 4 op de 10 personen tussen 16 en 74 jaar digitaal kwetsbaar door een gebrek aan toegang tot internet of door beperkte digitale vaardigheden. Het belang van aandacht voor de impact van digitalisering op de

toegang tot rechten geldt dus voor de ouderen van vandaag, maar ook voor de jongere generaties die momenteel al digitaal uitgesloten zijn en het risico lopen dat te blijven wanneer zij ouder worden.

Op internationaal niveau is de enige bestaande referentie inzake digitale toegankelijkheid voor ouderen aanbeveling F.790 van de Internationale Telecommunicatie-unie. Het probleem is het niet-bindende karakter ervan: de uitvoering ervan hangt dus af van de bereidheid en de mogelijkheden van elke staat.

Op het niveau van de Europese Unie zijn twee instrumenten aangenomen: de richtlijn van 2016 inzake de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, en de richtlijn van 2019 inzake toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten. De Raad van de Europese Unie heeft ook conclusies aangenomen om de participatie en het welzijn van ouderen in het tijdperk van digitalisering te verbeteren, maar deze zijn niet bindend. Hoewel deze instrumenten hebben bijgedragen tot de totstandkoming van een beschermingskader, zijn ze onvoldoende gebleken.

De toepassing van beide richtlijnen is niet geharmoniseerd tussen de lidstaten en, meer specifiek in België, kunnen ondernemingen zich aan de normen inzake digitale toegankelijkheid onttrekken door zich te beroepen op een onevenredige last. Bovendien verplicht het herziene Europees Sociaal Handvest, dat België in 2004 heeft geratificeerd, de staten die partij zijn om de toegang tot sociale diensten te waarborgen. Drie internationale organisaties hebben deze maandag echter een collectieve klacht tegen België ingediend bij het Europees Comité voor Sociale Rechten. Zij zijn van oordeel dat de digitalisering van talrijke essentiële openbare of private diensten de daadwerkelijke toegang tot deze essentiële diensten voor grote delen van de bevolking belemmert en bijdraagt tot de schending van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.

In 2023 herinnerde het Europees Bureau voor de grondrechten er dan ook aan dat door de digitalisering «oudere personen een onevenredig risico lopen om uitgesloten te worden van de toegang tot openbare diensten». Hoewel de lidstaten wettelijk verplicht zijn de fundamentele rechten van ouderen te beschermen tegen discriminatie op grond van leeftijd, wijst het Agentschap er tevens op dat de bestaande juridische bescherming vaak algemeen van aard is: «er zijn weinig specifieke verwijzingen naar ouderen en er bestaat geen specifieke juridische bescherming voor hun grondrechten, die door digitalisering kunnen worden bedreigd».

Hoewel de huidige instrumenten een eerste stap vormen, blijven ze grotendeels ontoereikend om de bevolkingsgroepen die het grootste risico lopen op uitsluiting te beschermen tegen de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën.

Handelingsbekwaamheid

Laten we nu nog wat verder ouder worden met Nadia. Ze is inmiddels 78 jaar. Haar geest is scherp en haar herinneringen zijn intact. Maar de recente dood van haar echtgenoot heeft haar in een toestand van shock gebracht en de verplichting om «alles online te doen» blijft haar het leven moeilijk maken in deze delicate periode. Haar naasten maken zich zorgen, evenals de medische wereld. Er wordt een verzoek tot gerechtelijke bescherming ingediend. Nadia is verward door de procedure, maar behoudt al haar onderscheidingsvermogen wanneer zij de vrederechter ontmoet, die uiteindelijk een maatregel van goederenbeheer oplegt.

Hoewel zij wellicht eenvoudigweg tijdelijke ondersteuning nodig heeft om opnieuw haar evenwicht te vinden, of af en toe hulp bij het afhandelen van complexere procedures, wordt Nadia — net als veel oudere personen die ondersteuning nodig hebben — juridisch onbekwaam verklaard voor een hele reeks handelingen met betrekking tot het beheer van haar goederen.

Wat Nadia overkomt, is in strijd met de fundamentele beginselen van ons recht.

In theorie beschermt het internationale recht de autonomie. Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006, dat België in 2009 heeft geratificeerd, waarborgt dat personen met een handicap hun handelingsbekwaamheid volledig kunnen uitoefenen, op voet van gelijkheid met anderen. Dit verdrag heeft België er overigens toe aangezet zijn wetgeving ter zake te herzien via de wet van 17 maart 2013, die de regelingen inzake onbekwaamheid hervormt en een nieuw beschermingsstatuut invoert dat in overeenstemming is met de menselijke waardigheid.

Wanneer we echter kijken naar het specifieke kader voor ouderen, is de enige Europese tekst waarin wordt gesteld dat zij het recht hebben om hun handelingsbekwaamheid «op voet van gelijkheid met anderen» uit te oefenen en recht hebben op passende ondersteuning, slechts een niet-bindende aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit 2014.

Bovendien «aanvaardt» diezelfde tekst, in directe tegenspraak met de geest van het Verdrag, «de mogelijkheid om beperkingen te stellen aan de besluitvorming en de uitoefening van de handelingsbekwaamheid van ouderen met het oog op bescherming».

Hoewel België zijn wetgeving dus heeft hervormd overeenkomstig de internationale vereisten, blijft de realiteit op het terrein achter. De academische evaluatie van de wet van 2013 brengt immers twee belangrijke vaststellingen aan het licht die niet overeenstemmen met de oorspronkelijke geest van de hervorming.

Ten eerste: hoewel de wet bepaalde dat autonomie de regel moest zijn en plaatsvervangende besluitvorming de uitzondering, gebeurt het omgekeerde. De vaststelling is duidelijk: 95% van de bewindvoerders verklaart nooit met een ondersteuningsmaatregel te zijn geconfronteerd.

Ten tweede: door over te schakelen naar een besluitvorming die volledig aan een derde wordt gedelegeerd, worden deze ouderen geconfronteerd met een ander gevaar: 32% van de respondenten in deze evaluatie geeft aan dat er «soms» misbruik plaatsvindt, meestal om de middelen van de beschermde persoon voor persoonlijke doeleinden te gebruiken.

Dit gebrek aan bescherming weerspiegelt de beperkingen van de internationale en Europese instrumenten. Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is immers niet van toepassing op ouderen die niet in een situatie van handicap verkeren, en op Europees niveau bestaat er geen bindend instrument dat specifiek op deze doelgroep is gericht.

Deze stilte strekt zich zelfs uit tot de Europese richtlijn van 2012 inzake de rechten van slachtoffers. Ondanks een recente hervorming in 2026 houdt deze richtlijn onvoldoende rekening met de realiteit van oudere slachtoffers en laat zij de diensten voor slachtofferhulp bijgevolg onvoldoende toegerust en voorbereid op de opvang van een ouder publiek.

Conclusie

Het parcours van Nadia is het parcours van talloze oudere personen in België.

De lacunes die wij hebben beschreven vloeien voort uit: (i) het volledig ontbreken van wettelijke bepalingen, of (ii) beschermingsmechanismen die wel degelijk bestaan in internationale en Europese teksten, maar die België niet heeft geratificeerd, die uitzonderingen op grond van leeftijd bevatten, of die onvoldoende bindende kracht hebben.

Het nieuwe internationale verdrag inzake de rechten van ouderen biedt een kans om op deze verschillende lacunes een antwoord te bieden. Maar de inzet ervan gaat verder dan de versterking van de rechten van ouderen: het kan ook bijdragen aan een andere kijk op ouder worden en aan de opbouw van een meer gelijkwaardige samenleving voor mensen van alle leeftijden.

Dit Verdrag ratificeren zou dus niet alleen betekenen dat de rechten van ouderen beter worden gewaarborgd. Het zou ook bijdragen aan het waarborgen van de mogelijkheid voor de generaties die na ons komen om in waardigheid ouder te worden.

Dank u.