

DE DOORWERKING VAN HET VN-VERDRAG INZAKE
DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP

Discriminatie recht in theorie en praktijk / Discrimination law in theory and practice

Editors

Stefan Sottiaux en Jogchum Vrielink

DE DOORWERKING VAN HET
VN-VERDRAG INZAKE DE
RECHTEN VAN PERSONEN
MET EEN HANDICAP

Annelies D'ESPALLIER
Stefan SOTTIAUX
Jan WOUTERS

De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Annelies D’Espallier, Stefan Sottiaux en Jan Wouters

© 2014 Intersentia en de auteurs
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0492-4

D/2014/7849/66

NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

INHOUD

<i>Inleiding</i>	1
1. Totstandkoming van het Verdrag	3
2. Doorwerking van de rechten van het IVRPH	5
2.1. Doorwerking: Algemeen	5
2.1.1. De verschillende vormen van doorwerking	8
A. Directe werking	8
A.1. Directe werking van verdragen	8
A.2. Directe werking van internationaal gewoonterecht	10
A.3. Modellen	11
B. Omzetting in nationaal recht	16
B.1. De verplichtingen van staten onder economische, sociale en culturele verdragen	16
B.2. Geleidelijke verwezenlijking	21
C. Standstill	22
D. Samenlezen – conforme interpretatie	23
E. Derdenwerking	25
F. Burgerrechtelijke aansprakelijkheid	27
2.1.2. Ervaring met andere (sociaaleconomische)verdragen en verdragsbepalingen	28
A. VN-Kinderrechtenverdrag	29
B. Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ECOSOC-Verdrag)	32
C. VN- Vrouwenverdrag (IVDV)	34
D. VN-Rassendiscriminatieverdrag (IVUR)	35
E. Besluit	37
2.2. Doorwerking van het IVRPH	37
2.2.1. De doorwerking van het Verdrag	38
A. Doelstellingen van het Verdrag	38
B. Economische, sociale en culturele rechten ten opzichte van burgerlijke en politieke rechten?	40
C. Geleidelijke verwezenlijking in het IVRPH	41
2.2.2. Contactpunten – Uitvoering in Belgisch recht – Toezicht	44

2.2.3. Wanneer kunnen burgers zich op de verdragsbepalingen van het IVRPH beroepen?	46
A. Rechtstreeks: directe werking	46
B. Rechtstreeks: redelijke aanpassingen al dan niet in combinatie met andere verdragsartikelen	48
C. Rechtstreeks: kernverplichtingen	49
D. Rechtstreeks: directe werking onder drievoudige plicht tot ‘respect’ – ‘protect’ – ‘fulfil’	49
E. Rechtstreeks: internationaal gewoonterecht	50
F. Onrechtstreeks: overheidsaansprakelijkheid	51
G. Onrechtstreeks: verdragsconforme interpretatie	52
H. Onrechtstreeks: omzetting	53
I. Derdenwerking	55
3. Het IVRPH onder de loep genomen: artikelsgewijze analyse	57
3.1. Artikelen die rechten toekennen	58
3.1.1. Preambule	58
A. Algemeen	58
B. Doorwerking	58
3.1.2. Artikel 1: Doelstellingen	58
A. Algemeen	58
B. Doorwerking	60
3.1.3. Artikel 2: Definities	61
A. Algemeen	61
B. Doorwerking	62
3.1.4. Artikel 3: Algemene beginselen	63
A. Algemeen	63
B. Doorwerking	63
3.1.5. Artikel 4: Algemene verplichtingen	64
A. Algemeen	64
B. Doorwerking	65
3.1.6. Artikel 5: Gelijkheid en non-discriminatie	65
A. Algemeen	65
B. Doorwerking	66
3.1.7. Artikel 6: Vrouwen met een handicap	68
A. Algemeen	68
B. Doorwerking	68
3.1.8. Artikel 7: Kinderen met een handicap	69
A. Algemeen	69
B. Doorwerking	69

3.1.9. Artikel 8: Bevordering van bewustwording	70
A. Algemeen.	70
B. Doorwerking.	70
3.1.10. Artikel 9: Toegankelijkheid	71
A. Algemeen.	71
B. Doorwerking.	72
3.1.11. Artikel 10: Recht op leven	72
A. Algemeen.	72
B. Doorwerking.	73
3.1.12. Artikel 11: Risicovolle situaties en humanitaire noodsituaties . . .	73
A. Algemeen.	73
B. Doorwerking.	74
3.1.13. Artikel 12: Gelijkheid voor de wet	74
A. Algemeen.	74
B. Doorwerking.	75
3.1.14. Artikel 13: Toegang tot de rechter.	76
A. Algemeen.	76
B. Doorwerking.	76
3.1.15. Artikel 14: Vrijheid en veiligheid van de persoon	77
A. Algemeen.	77
B. Doorwerking.	78
3.1.16. Artikel 15: Vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	78
A. Algemeen.	78
B. Doorwerking.	78
3.1.17. Artikel 16: Vrijwaring van uitbuiting, geweld en misbruik	79
A. Algemeen.	79
B. Doorwerking.	80
3.1.18. Artikel 17: Bescherming van de persoonlijke integriteit.	80
A. Algemeen.	80
B. Doorwerking.	80
3.1.19. Artikel 18: Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit	81
A. Algemeen.	81
B. Doorwerking.	81
3.1.20. Artikel 19: Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.	82
A. Algemeen.	82
B. Doorwerking.	82
3.1.21. Artikel 20: Persoonlijke mobiliteit	83
A. Algemeen.	83
B. Doorwerking.	83

3.1.22. Artikel 21: Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie	84
A. Algemeen	84
B. Doorwerking	84
3.1.23. Artikel 22: Eerbiediging van het privéleven	85
A. Algemeen	85
B. Doorwerking	85
3.1.24. Artikel 23: Eerbiediging van de woning en het gezinsleven	85
A. Algemeen	85
B. Doorwerking	86
3.1.25. Artikel 24: Onderwijs	87
A. Algemeen	87
B. Doorwerking	87
3.1.26. Artikel 25: Gezondheid	88
A. Algemeen	88
B. Doorwerking	88
3.1.27. Artikel 26: Integratie en participatie	89
A. Algemeen	89
B. Doorwerking	89
3.1.28. Artikel 27: Werk en werkgelegenheid	89
A. Algemeen	89
B. Doorwerking	90
3.1.29. Artikel 28: Behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming	91
A. Algemeen	91
B. Doorwerking	91
3.1.30. Artikel 29: Participatie in het publieke en openbare leven	92
A. Algemeen	92
B. Doorwerking	92
3.1.31. Artikel 30: Deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport	93
A. Algemeen	93
B. Doorwerking	94
3.2. Artikelen die de opvolging van het Verdrag betreffen	94
3.2.1. Artikel 31: Statistieken en het verzamelen van gegevens	95
3.2.2. Artikel 32: Internationale samenwerking	95
3.2.3. Artikel 33: Nationale tenuitvoerlegging en toezicht	95
3.2.4. Artikel 34: Comité voor de rechten van personen met een handicap	96
3.2.5. Artikel 35: Rapportering door de staten die Partij zijn	96
3.2.6. Artikel 36: Behandeling van de rapporten	96

3.2.7. Artikel 37: Samenwerking tussen staten die Partij zijn en het Comité.....	96
3.2.8. Artikel 38: Betrekkingen van het Comité met andere organen...	97
3.2.9. Artikel 39: Rapportering door het Comité	97
3.2.10. Artikel 40: Conferentie van staten die Partij zijn.....	97
3.3. Overige artikelen	97
3.4. Facultatief protocol	97
4. Impact op het EU-recht	99
4.1. De EU als onderhandelaar bij het IVRPH	99
4.2. Impact op de Europese rechtsorde	100
4.2.1. Algemeen	100
4.2.2. Het Verdrag creëert geen extra bevoegdheden voor de EU	101
4.2.3. Rechtspraak van het Hof van Justitie.....	101
4.2.4. Redelijke aanpassingen – Verschil tussen Richtlijn 2000/78/EG en IVRPH.....	104
5. Conclusie	107
<i>Bibliografie</i>	<i>109</i>
<i>Bijlage: Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap</i>	<i>117</i>

INLEIDING¹

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, opgemaakt in New York op 13 december 2006 (hierna: “Verdrag” of “IVRPH”)², luidt een nieuwe fase in de internationale bescherming van de rechten van de mens in. Het bevat een brede waaier aan rechten die vaak al in andere mensenrechtenverdragen voorkwamen, maar die nu voor het eerst met een specifieke focus op personen met een handicap verenigd zijn in dit ene verdrag. Het is het eerste globale mensenrechtenverdrag dat in dit millennium tot stand kwam in de schoot van de Verenigde Naties.

Het Verdrag kondigt een nieuwe aanpak aan ten aanzien van personen met een handicap. De problematiek zal immers niet langer benaderd mogen worden vanuit een medisch perspectief, maar wel vanuit een relationele invalshoek. Het IVRPH bevestigt hiermee een beweging die in sommige landen al verder gevorderd was en die in andere landen net opgang begon te maken. De ontwerpers hebben evenwel meteen uitdrukkelijk aangegeven niet te doelen op het doen ontstaan van nieuwe rechten, maar wel op het verduidelijken respectievelijk aanvullen van de bestaande rechten uit andere verdragen.³

De rechten die het Verdrag bestrijkt, zijn erg divers. Zowel rechten die traditioneel worden beschouwd als politieke en burgerlijke rechten, als economische, sociale en culturele rechten komen aan bod in het IVRPH. Dat ook die tweede groep van rechten in het Verdrag voorkomt, maakt dat de ratificatie ervan volgens de gangbare opvattingen naar Belgisch recht verschillende gevolgen heeft naargelang de betrokken verdragsbepaling. De verwezenlijking van deze tweede groep

¹ Deze monografie bouwt voor op een beleidsvoorbereidende studie die werd uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse minister van Gelijke Kansen. De auteurs danken M. Vidal, D. Van Eeckhoutte en J. Vrielink voor hun zeer gewaardeerde opmerkingen bij het manuscript.

² Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, gedaan te New York op 13 december 2006, UNTS nr. 44910, vol. 2515, 3; inst. W. 13 mei 2009, BS 22 juli 2009; Decr.VI. 8 mei 2009, BS 3 augustus 2009, ed. 1; Decr.Fr. 26 maart 2009, BS 27 mei 2009; Decr. D. 11 mei 2009, BS 9 juli 2009; Decr.W. 30 april 2009, BS 28 mei 2009; Decr.W. 30 april 2009, BS 27 mei 2009; Ord.Br. 26 maart 2009, BS 16 april 2009; Ord.Gem. 14 mei 2009, BS 22 mei 2009; Decr.Fr.Gem.Comm. 15 januari 2009, BS 13 februari 2009, ed. 2; bekr. 2 juli 2009; inst. Besl. EU 26 november 2009, Pb. 2010 L. 27 januari 2010, afl. 23, 35-36; bekr. 23 december 2010.

³ Report of the second session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities New York, 16-27 juni 2003, www.un.org.

van rechten wordt immers vaak geacht andere, positieve, inspanningen te vereisen van de staten dan het geval is voor politieke en burgerlijke rechten.⁴

De vooropgestelde aanpak en ook de wijze van totstandkoming van het Verdrag waren vernieuwend. Aan de onderhandelingen namen tal van organisaties deel die personen met een handicap vertegenwoordigden. Dit was nooit eerder voorgevallen en het Verdrag voorziet dat deze consultaties ook op nationaal niveau moeten worden doorgezet bij de tenuitvoerlegging. Het IVRPH is ook het eerste VN-mensenrechtenverdrag dat mede onderhandeld werd door de Europese Unie – toen nog de Europese Gemeenschap. De Unie heeft het IVRPH op 23 december 2010 geratificeerd, en is daarmee de 97ste partij bij het Verdrag geworden; het IVRPH is ook door alle 28 EU-lidstaten ondertekend en intussen door 25 ervan geratificeerd.⁵

In wat volgt, wordt nagegaan welke gevolgen het IVRPH in de Belgische en Vlaamse rechtsorde heeft. In de eerste plaats wordt onderzocht in hoeverre individuen zich rechtstreeks op het Verdrag kunnen beroepen voor een Belgische rechter. Waar een rechtstreeks beroep niet mogelijk is, is het belangrijk om te weten te komen wat de indirecte effecten van het Verdrag zouden kunnen zijn in de (sub)nationale rechtsorde. Ten slotte rijst de vraag naar de effecten van het feit dat ook de Unie partij is bij het Verdrag, op de situatie in België.

Deze monografie is als volgt opgebouwd. Eerst wordt kort stilgestaan bij de totstandkoming van het Verdrag (deel 1). Hierna wordt een algemeen overzicht gegeven van de bestaande technieken van doorwerking (deel 2). De voornaamste aandacht gaat naar de economische, sociale en culturele rechten, aangezien over de doorwerking van deze rechten nog de meeste twijfel bestaat. Daarbij wordt verwezen naar de ervaring met andere verdragen die economische, sociale en culturele rechten bevatten. In dit deel wordt ook al ingezoomd op de doorwerking van het IVRPH zelf. In het derde deel wordt op artikelsgewijze basis een overzicht gegeven van de bepalingen uit het IVRPH en hierbij wordt gezocht naar de vormen van doorwerking die kans op slagen hebben. Hier moet aangemerkt worden dat de categorisering slechts een voorzichtig portret oplevert, aangezien het uiteindelijk steeds de rechter is die beslist op welke manier een bepaling kan doorwerken. Bovendien kan het oordeel van de rechter onder invloed van de wijzigingen in de tijd en de ruimte variëren en zal de invloed van hogere rechtspraak zoals die van het Hof van Justitie een rol spelen. Ten slotte wordt aangeraakt hoe het feit dat ook de Europese Unie partij is bij het Verdrag, de nationale evoluties kan beïnvloeden (deel 4).

⁴ Zie A. Het klassieke model: burgerlijke en politieke rechten vs. economische; sociale en culturele rechten, p. 11-15.

⁵ Voor een actuele stand van ondertekening en ratificatie, zie: <http://treaties.un.org>.