IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE

AJATTELUTAVAN MUUTOS: KOHTI OIKEUKSIIN PERUSTUVAA LÄHESTYMISTAPAA IKÄÄNTYMISEEN

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2020

Julkaisu on Ihmisoikeuskeskuksen toimeksiannosta tehty epävirallinen käännös. Käännetty alkuperäisestä englanninkielisestä julkaisusta Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing. Alkuperäinen julkaisu luettavissa osoitteessa:
https://fra.europa.eu/en/publication/2018/frr-2018-focus-rights-based-ageing

Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing on julkaistu alun perin vuonna 2018 osana Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) vuosiraporttia perusoikeuksien toteutumisesta EU:ssa (FRA Fundamental Rights Report 2018), luettavissa osoitteessa: http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) tai sen nimissä toimivat henkilöt eivät ole vastuussa siitä, miten tämän julkaisun sisältämiä tietoja käytetään.

Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg 2018
© Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), oikeudet Euroopan unionin julkaisutoimiston julkaisemaan alkuperäiseen englanninkieliseen versioon ”Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing”. FRA ei ole vastuussa tämän käännöksen oikeellisuudesta.

FRA, EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta
Puh. +43 158030-0 – Faksi +43 158030-699
fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency

Taitto: Joonas Tupala

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2020
ISBN 978-952-7117-35-4
https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/
© Ihmisoikeuskeskus
2020 Helsinki

Johdanto **4**
Kuka on ”vanha”? 6
Jokainen (ikääntynyt) ihminen on erilainen 6
Ageismi eli ikäsyrjintä 8

1 Ageismi ja sen vaikutukset yksilöön, ryhmään ja koko yhteiskuntaan **9**
1.1 Yksilöllinen taso: ikääntyneiden kokemukset syrjinnästä, köyhyyden ja väkivallan riski 11
Työllisyys 11
Terveydenhuoltopalvelujen saatavuus 12
Köyhyyden riski 13
Väkivalta, hyväksikäyttö ja laiminlyönti 13
1.2 Ryhmän taso: erityisryhmiin vaikuttava epätasa-arvo ja risteävä syrjintä 14
Ikääntyneet naiset 14
Siirtolaistaustaiset tai etniseen vähemmistöön kuuluvat ikääntyneet 15
Ikääntyneet vammaiset henkilöt 15
Maaseudulla asuvat ikääntyneet 17
1.3 Sosiaalinen taso: ikäsyrjinnän vaikutukset koko yhteiskuntaan 17
Tarvitaan enemmän ja parempaa tietoa 18

2 EU:n keskittyminen aiempaa enemmän ikääntyneiden oikeuksiin **21**
2.1 Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta EU:n perusoikeuskirjaan 21
EU:n perusoikeuskirja ja ikääntyneiden oikeudet 22
2.2 EU:n lainsäädäntötoimet ja -politiikat: oikeuksiin perustuva lähestymistapa ikääntymiseen ja sen valtavirtaistaminen 24
EU:n lainsäädäntötoimet 24
Ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen edistävät EU-politiikat 27
2.3 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin potentiaali 29
2.4 Globaalia kehitystä heijastelevat EU:n poliittiset toimenpiteet 31

FRA:n lausunnot **36**

Johdanto

Tässä julkaisussa käsitellään hitaasti mutta vääjäämättä tapahtuvaa muutosta, jonka myötä vanhuutta ei enää mielletä puutteina, jotka luovat tarpeita, vaan ikääntymiseen suhtaudutaan kokonaisvaltaisemmin oikeuksiin perustuvan lähestymistavan avulla. Asteittain etenevässä ajattelutavan muutoksessa pyritään kunnioittamaan kaikkien ihmisten perusoikeutta yhdenvertaiseen kohteluun iästä riippumatta – unohtamatta suojan ja tuen tarjoamista niitä tarvitseville. Ihmisoikeuksiin perustuva toimintamalli ei ole ristiriidassa ikäkohtaisiin tarpeisiin perustuvan todellisuuden kanssa. Sillä voidaan päinvastoin tarvittaessa vastata tarpeisiin entistä paremmin ja käsitellä tarpeita ihmisoikeusperustaisesti.

Jokaisella ihmisellä on synnynnäinen oikeus ihmisarvoon, joka on loukkaamaton ja jota on kunnioitettava ja suojeltava iästä riippumatta. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan kirjatut perusoikeudet, niin kansalaisoikeudet kuin poliittiset, taloudelliset ja sosiaalisetkaan oikeudet, tai mitkään muut kansainväliset ihmisoikeusinstrumentit eivät vanhene. Oikeuksien täydellinen kunnioittaminen yhdenvertaisesti on välttämätön edellytys arvokkaaseen elämään, johon kuuluvat valinnanvapaus, itsemääräämisoikeus, riippumattomuus ja osallisuus iästä riippumatta.

Moderneissa yhteiskunnissa vanhuuteen on kuitenkin alettu liittää negatiivisia mielleyhtymiä ja vanhukset, erityisesti yhteiskunnallisia tukijärjestelmiä tarvitsevat ikääntyneet, nähdään usein taakkana. Ikääntyminen liitetään julkisessa keskustelussa enemmän etenevään fyysisen ja henkisen kapasiteetin menettämiseen kuin sen myönteisiin puoliin, kuten kokemuksen karttumiseen. Myös politiikka, joka keskittyy ensisijaisesti ikääntymisestä seuraaviin fyysisiin tai henkisiin puutteisiin sekä siihen, kuinka valtion ja yhteiskunnan pitäisi vastata ikääntyneiden tarpeisiin, ja sivuuttaa ikääntyvien osallistumisen yhteiskuntaan, vahvistaa tällaista näkemystä.

Ikääntyneiden ihmisten jokapäiväisiin kokemuksiin vaikuttavien ja ikääntymiseen liittyvien alati yleistyvien kielteisten asenteiden lisäksi on todisteita myös ikääntyneisiin ihmisiin kohdistuvista syrjivistä käytännöistä. Syrjintä vaihtelee syrjinnästä työpaikkaa haettaessa rakenteelliseen ikäsyrjintään. Jälkimmäiseen kuuluvat syrjivät ikärajat tuotteiden ja palveluiden käytössä sekä vähäinen poliittinen puuttuminen ongelmiin, kuten hoidon piirissä olevien henkilöiden köyhyyteen ja kasvavaan riskiin altistua väkivallalle ja hyväksikäytölle. Vuoden 2015 Eurobarometri-mielipidetutkimus syrjinnästä osoittaa, että korkeaan ikään perustuva syrjintä tai häirintä mainitaan syrjinnän muodoista kaikkein useimmin. Eurooppalaisista 42

prosenttia näkee ikään perustuvan syrjinnän (yli 55-vuotiaat) erittäin tai suhteellisen laajalle levinneenä ilmiönä omassa maassaan.

Lisäksi eri tekijät, kuten sukupuoli, terveydentila, tulot ja itsenäisen elämän mahdollistavat taloudelliset resurssit, laajempi sosioekonominen ympäristö tai henkilön asuinpaikka (esim. maalla tai kaupungissa), sekä hänen oma käsityksensä itsestään, voivat lisätä tai vähentää perusoikeuksien loukkaamisen riskiä. Keskityttäessä pelkästään yhteen syrjinnän alueeseen, ikään, ei voida käsitellä niitä kaikkia eri muotoja, joissa epäyhdenvertaista kohtelua ja syrjintää esiintyy. Ikääntyneet naiset, maahanmuuttajat ja vammaiset sekä köyhyydessä elävät ikääntyneet kohtaavat kumuloituvia ja kasvavia haasteita, ja heillä on myös suurempi riski kokea ihmisoikeusloukkauksia.

> "Vaikka Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa todetaan, että kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasa-arvoisina, on selvää, että iän myötä ihmisten mahdollisuus nauttia ihmisoikeuksista heikkenee, johtuen siitä kielteisestä käsityksestä, että iäkkäämmät ihmiset ovat jollakin tavalla vähemmän tuottavia ja arvokkaita yhteiskunnalle ja taakkana taloudelle ja nuoremmille sukupolville."
>
> Raportti YK:n ikääntymistä tarkastelevan avoimen työryhmän kahdeksannesta istunnosta, 28.7.2017

Iän perusteella syrjivät ja puutteisiin keskittyvät lähestymistavat ja käsitykset vaikuttavat myös siihen, kuinka ikääntyneitä ihmisiä kohdellaan sosiaalisena ryhmänä. Ikääntymiseen ja vanhuuteen liittyvät stereotypiat johtavat ikäsyrjintää tukevaan eli ageistiseen retoriikkaan. Siinä iäkkäämmät ihmiset esitetään "hopeisena tsunamina" (engl. silver tsunami), joka hillitsee talouskasvua ja on taakkana yhteiskunnalle. Ikääntyneitä ihmisiä luonnehditaan ei-tuottaviksi, heikoiksi ja kyvyttömiksi, erityisesti silloin, kun kontekstina on ikääntyvä yhteiskunta, jonka haasteina ovat sen demografinen tulevaisuus ja eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys.

Yhteiskunnallisella tasolla tällaiset ageistiset käsitykset voivat vahvistaa syrjäytymistä, syrjintää ja marginalisaatiota ja vaikuttaa sukupolvien väliseen solidaarisuuteen asettamalla nuoret ja vanhemmat ihmiset vastakkain.

Tällaiset yksipuoliset näkemykset jättävät huomiotta sen arvokkaan panoksen, jonka vanhemmat ihmiset antavat perheilleen, yhteisölleen ja koko yhteiskunnalle monilla eri tavoilla. Monet ikääntyneet ihmiset huolehtivat ilman palkkaa lastenlapsistaan ja perheenjäsenistään, osallistuvat vapaaehtoistoimintaan yhteisöissään ja toimivat muiden opastajina.

Tässä julkaisussa tutkitaan ikäsyrjinnän vaikutuksia valikoidun havainnollistavan datan pohjalta lähestymällä kysymystä monelta eri tasolta keskittyen yksilöön, ikääntyneisiin sosiaalisena ryhmänä ja yhteiskuntaan kokonaisuutena. Julkaisussa tarkastellaan myös ikääntyneiden kohtaamia erilaisia haasteita ja heidän kokemuksiaan ottaen huomioon myös muita tekijöitä, kuten sukupuolen, siirtolaisuuden, kuulumisen vähemmistöön, vammaisuuden tai asumisen maaseudulla. Toiseksi tässä selvityksessä käsitellään lyhyesti oikeudellista ja poliittista kehitystä EU:ssa tarkastelemalla, kuinka tietyt oikeudelliset ja poliittiset välineet vaikuttavat ikääntyneiden oikeuksiin ja kokemuksiin. Huomioiden siirtymän ikääntymiseen liittyvään ihmisoikeuksiin perustuvaan lähestymistapaan EU:ssa tässä osiossa esitellään myös mahdollisuuksia vahvistaa tämän siirtymän toteutumista. Suhteutettuna tapahtuneeseen kehitykseen kansainvälisellä ja laajemmin Euroopan tasolla tässä selvityksessä nostetaan esiin ikääntymiseen liittyvän kokonaisvaltaisen, ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan kehitys ja sen toteuttaminen käytännössä, joiden avulla voidaan varmistaa, että elämä vanhana voidaan edelleen määritellä yhtä paljon valinnanvapauden, oman elämän hallinnan ja riippumattomuuden kautta kuin elämän muissakin vaiheissa.

Kuka on ”vanha”?

Viitattaessa vanhoihin ihmisiin ja ikäsyrjintään tulisi tarkastella sitä, kuinka yhteiskunta ymmärtää käsitteen ”vanha” ja kuinka se kohtelee ikääntyneitä ihmisiä. Tämä ei liity pelkästään ihmisen kronologiseen ikään (esimerkiksi yli 55-, 60-, 65- tai 70-vuotiaat) ja vanhenemisen biologiseen prosessiin. ”Vanhana oleminen” ja ”vanhana henkilönä” kohtelu on myös sosiaalinen rakenne, joka liittyy yhteiskunnalliseen todellisuuteen ja ajan myötä muuttuviin ikään liittyviin käsityksiin, jotka vaihtelevat Euroopassa eri yhteisöissä ja ympäri maailmaa.

Ihmisten käsitys iän merkityksestä riippuu myös siitä, missä vaiheessa omaa ikäjatkumoaan he itse ovat: ihminen kokee elämänsä aikana, millaista on olla nuori, keski-ikäinen ja vanha.[1] Yksittäisen ikäryhmän määrittely ”ikääntyneiksi henkilöiksi” ei ole mahdollista ja vaihtelee politiikan alan mukaan. Ikääntyneen aikuisen voi esimerkiksi olla vaikeaa löytää työpaikkaa jo niinkin aikaisin kuin 50-vuotiaana. Ikääntyneille tarkoitettujen sosiaaliturvajärjestelmien etuuksien saaminen on sidottu eläkeikään, joka on EU:ssa yleisesti noin 65 vuotta. Hyvin korkea ikä yhdistetään usein pitkäaikaishoitopalveluihin, jotka keskittyvät yleensä ihmisen viimeisille elinvuosille. Yli 70-vuotiaiden keskimääräinen elinajanodote on 28 EU-valtiossa (EU-28-alueella) 80,6 vuotta.[2]

Ikää ja ikääntymistä käsitellään ja niihin suhtaudutaan usein neljästä erillisestä mutta toisiaan sivuavasta näkökulmasta:

- kronologinen ikä, joka perustuu syntymäpäivään
- biologinen ikä, joka perustuu fyysisiin muutoksiin
- psykologinen ikä, joka perustuu elämänsyklin varrella tapahtuviin henkisiin ja persoonallisiin muutoksiin, ja
- sosiaalinen ikä, joka määrittelee yksilön roolien ja suhteiden muutokset iän karttuessa.[3]

Nämä neljä ikääntymisen osa-aluetta voivat kehittyä eri tahtiin ja vaikuttaa yksilöllisiin kokemuksiin ja sosiaalisiin reaktioihin eri tavoin, ja niihin vaikuttavat myös sosiaalinen, historiallinen ja kulttuurinen ympäristö. Tämä vaikuttaa paitsi siihen, miten yhteiskunta suhtautuu ikääntyneisiin, mutta myös siihen, millaisina ikääntyneet näkevät itsensä.[4]

1 Levy, S. R., Macdonald, J. L. (2016), ‘Progress on Understanding Ageism’, Journal of Social Issues, 72 (1), s. 5–25.

2 Eurostat, Population structure and ageing.

3 Hooyman, N. R., & Kiyak, H. A. (2011), ‘Gerontology and the concept of ageing’, Sociology: Understanding and changing the social world, Chapter 12.

4 Fredvang, M. & Biggs, S. (2012), ‘The rights of older persons: Protection and gaps under human rights law’, Social policy working paper No. 16, Centre for Public Policy, University of Melbourne.

Jokainen (ikääntynyt) ihminen on erilainen

Meistä jokainen kokee ikääntymisen erilaisella ja yksilöllisellä tavalla. Ikääntyneiden käsittäminen ja heihin suhtautuminen kronologisen iän määrittämänä sosiaalisena ryhmänä johtaa yleistyksiin. Vanhemmalla iällä kokemuksia eivät määritä vain tietyn iän saavuttaminen tai yksilölliset ominaisuudet, kuten terveydentila, vaan suuressa määrin erilaiset rakenteelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset kontekstit koko yksilön elämänkulun varrella.

Yksilöillä on erilaisia elämänkokemuksia, jotka kumuloituvat elämän ajalta ja määrittävät sekä vanhuusiän mahdollisuuksia että haasteita. Jos ihmisillä ei ole ollut yhdenvertaisia oikeuksia ja mahdollisuuksia aikaisemmissa elämänvaiheissa, tällaiset puutteet ja epäkohdat kumuloituvat ja vaikuttavat mahdollisuuksiin käyttää oikeuksia myös myöhemmissä elämänvaiheissa. [5]

5 Ks. Help Age International: Lifecourse approach to ageing; Maailman terveysjärjestö WHO (2017), Global strategy and action plan on ageing and health; ja Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (United National Development Programme, UNDP), Help Age International, American Association of Retired Persons (AARP) (2017), Ageing, Older Persons and the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Nuoremmilla sukupolvilla on suurempi riski kokea epäyhdenvertaisuutta ikääntyessään

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) julkaisema raportti korostaa, että kasvava epäyhdenvertaisuus tulee koettelemaan nuoria sukupolvia ankarasti ja nostaa esiin tarpeen toteuttaa eriarvoisuutta ehkäiseviä toimia koko ihmisen elämänkaaren aikana, sillä tapahtumat ja kokemukset kumuloituvat elämän varrella ja realisoituvat vanhemmalla iällä.

Raportissa todetaan, että demografiset muutokset yhdessä kasvavan eriarvoistumisen kanssa johtavat yhteiskunnan tasapainon muuttumiseen ja että lisääntyvän eriarvoistumisen riski kasvaa tulevien eläkeläisten keskuudessa monissa maissa. Tämänhetkisillä eläkeläissukupolvilla on muita ikäryhmiä suuremmat tulot ja alhaisempi köyhyyden riski. Epäyhdenvertaisuus koulutuksessa, terveydessä, työllisyydessä ja tuloissa tulee kuitenkin muuttamaan dramaattisesti nuorempien sukupolvien kokemuksen ikääntymisestä.

Lisätietoja: OECD (2017), Preventing ageing unequally.

Yhteiskunnalliset näkemykset ja poliittiset toimet perustuvat usein käsitykseen ikääntyneistä homogeenisena ryhmänä, johon kuuluvilla ihmisillä on yhteiset tarpeet ja kokemukset. Tämä on johtanut polarisoituneisiin ja vääristyneisiin käsityksiin ikääntyneistä, mikä vaikuttaa samalla myös heidän ihmisoikeuksiinsa. Yhden näkemyksen mukaan ikääntyneet ovat ”riippuvaisia ja haavoittuvia” ja ikääntyminen yhdistetään vetäytymiseen taloudellisesta toiminnasta, li-

sääntyneisiin sairauksiin, kyvyttömyyteen tehdä asioita ja erilaisiin rajoitteisiin. Tämä näkemys vaikuttaa poliittisiin lähestymistapoihin, joiden tavoitteena on korjata puutteita ja vastata tarpeisiin. Toisen näkemyksen mukaan ikääntyneet taas osallistuvat aktiivisesti taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään. Tällainen tapa ajatella edellyttää politiikkaa, joka keskittyy aktiiviseen ikääntymiseen ja lisääntyviin osallistumismahdollisuuksiin. Myöhempää elämää yhteisenä kokemuksena käsittelevät polarisoituneet näkemykset eivät ota huomioon yksilöiden erilaisia kokemuksia ja elämänkulkuja, tuloja tai sukupuolta, jotka kaikki vaikuttavat heidän myöhempään elämäänsä.[6]

Ageismi eli ikäsyrjintä

Ageismi eli ikäsyrjintä, joka määritellään yleisesti tiettyyn ikäryhmään liittyvänä negatiivisena sosiaalisena konstruktiona, voi vaikuttaa ihmisiin missä tahansa elämänvaiheessa. Vanhuuteen liitetään kuitenkin erityisen negatiivisia konnotaatioita, ja vanhuksilla ei useinkaan nähdä olevan arvoa yhteiskunnalle. Toisin kuin muut diskriminaation eli syrjinnän muodot, kuten rasismi tai seksismi, ikäsyrjintä usein normalisoidaan: ikään liittyvät stereotypiat hyväksytään, eikä niitä kyseenalaisteta.[7]

Ei ole harvinaista, että ikää itsessään pidetään oikeutettuna perusteena eriarvoiselle kohtelulle, ikärajojen asettamiselle tai ihmisten sulkemiselle tiettyjen palveluiden tai hoitojen ulkopuolelle. Kaikki nämä heikentävät ikääntyneille Euroopan perusoikeuskirjan 25 artiklan mukaan kuuluvia ”oikeutta ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään”.

Mitä on ageismi?

Ageismilla tarkoitetaan stereotypioita, ennakkoluuloja tai syrjintää, jotka liittyvät yksilöihin tai ryhmiin heidän ikänsä perusteella. Vaikka ageismi voi kohdistua myös nuoriin ihmisiin, useimmat tältä alalta tehdyt tutkimukset keskittyvät ikääntyneiden epäoikeudenmukaiseen kohteluun.

Ageismi on syvästi rakenteellista, ”ja se näkyy institutionaalisissa järjestelmissä, yksilöllisissä asenteissa ja sukupolvien välisissä suhteissa”.[8] Kaikki ageismin muodot – niin yksilöllisellä kuin ryhmien ja sosiaalisellakin tasolla – heikentävät ikääntyneiden oikeutta ihmisarvoon ja vähentävät heidän mahdollisuuksiaan osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan.

Ageismin määritelmä Maailman terveysjärjestön (World Health Organisation, WHO) mukaan (2016), Valuing older people: time for a global campaign to combat ageism; lisätietoja: Swift, H. J., Abrams, D., Lamont, R. A., Drury, L. (2017), ”The risks of ageism model: how ageism and negative attitudes toward age can be a barrier to active ageing”, Social Issues and Policy Review, 13.1.2017; Trusinová, R. (2013), ”No two ageism are the same: testing measurement invariance in ageism experience across Europe”, International Journal of Social Research Methodology, 17 (6), s. 659–675.

6 Lloyd-Sherlock, P. (2002), ‘Nussbaum, capabilities and older people’, s. 1164–1165, Journal of international development, J. Int. Dev. 14, s. 1163–1173.

7 Levy, B. R., Slade, M. D., Kunkel, S. R. & Kasl, S. V. (2002), ”Longevity Increased by Positive Self-perceptions of Aging”, Journal of Personality and Social Psychology 83 (2), s. 261–270.

8 Equinet Secretariat (2011), Tackling ageism and discrimination, s. 7, Bryssel; ks. myös: Levy, S. R., Macdonald, J. L. (2016), ”Progress on Understanding Ageism”, s. 14, Journal of Social Issues, 72 (1), s. 5–25.

1 Ageismi ja sen vaikutukset yksilöön, ryhmään ja koko yhteiskuntaan

”Ikääntyneillä ihmisillä on täsmälleen samat oikeudet kuin kaikilla muillakin, mutta he kohtaavat niiden toteutumisessa lukuisia, juuri heidän tilanteelleen tyypillisiä haasteita. He esimerkiksi kokevat usein ikäsyrjintää, tiettyjä sosiaalisen syrjäyttämisen muotoja tai riittämättömistä eläkkeistä johtuvaa taloudellista syrjäytymistä tai ovat alttiimpia hyväksikäytölle ja riistolle, myös perheenjäsentensä taholta.”

Nils Muižnieks, entinen ihmisoikeuskomissaari, Human rights comment, Strasbourg, Euroopan neuvosto, 18.1.2018

Euroopan valtioissa ja muissa pitkälle kehittyneissä maissa tapahtuneet demografiset muutokset ovat asettaneet ikääntyneiden kasvavan määrän julkisen keskustelun keskiöön puhuttaessa sosiaalisten ja julkisten resurssien jakamisesta. Ikääntyneiden kasvava joukko on myös käynnistänyt aktiivisen keskustelun siitä, kuinka yksilöiden perusoikeuksia voidaan paremmin turvata vanhemmalla iällä. Ihmisoikeuskehyksen yksi perusperiaate on näiden oikeuksien universaalisuus. Oikeudet eivät heikkene tai muutu iän myötä. Siitä huolimatta on todettu, että ikääntyneet kohtaavat perusoikeuksiensa käyttämiseen liittyen lukuisia esteitä.

Ikääntyvä väestö EU:n 28 jäsenmaassa

EU:n väestön ikärakenne muuttuu edelleen, mihin on syynä elinajanodotteen nousu ja hedelmällisyyden lasku tai pysyminen samana. Muutos myös kiihtyy, sillä suuret ikäluokat (vuosina 1950–1960 syntyneet) tulevat nyt eläkeikään.
Eurostat ennustaa, että vähintään 65-vuotiaat muodostavat 29,1 prosenttia EU-28-alueen väestöstä vuoteen 2080 mennessä, kun heidän osuutensa vuonna 2016 oli 19,2 prosenttia. Tämä johtaa siihen, että vanhushuoltosuhde, joka oli 29,3 prosenttia vuonna 2016, nousee jyrkästi 52,3 prosenttiin vuoteen 2080 mennessä.*
Tästä puolestaan seuraa, että entistä pienempään työikäiseen väestönosaan kohdistuu yhä suurempia paineita rahoittaa erilaisten julkisten palveluiden tuottamiseen tarvittavat sosiaaliturvamenot.** Vuonna 2016 yhtä ikääntynyttä henkilöä elätti yli kolme työikäistä 15–64-vuotiasta. Vuoteen 2080 mennessä määrä tulee putoamaan alle kahteen työikäiseen. Tällainen kehitys voi lisätä ageistista retoriikkaa, mikä puolestaan heikentää sukupolvien välistä solidaarisuutta.

* Vanhushuoltosuhde kuvaa vähintään 65-vuotiaiden (tavallisesti eläkeläisten) lukumäärän suhdetta työikäiseen eli 15–64-vuotiaaseen väestöön. Arvo on laskettu sataa työikäistä henkilöä kohden (15–64-vuotiaat). Lisätietoja: Eurostat, Population structure and ageing.
** Eurofound (2017), Working conditions of workers of different ages, tutkimusraportti, Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Tässä osiossa tarkastellaan niitä tyypillisiä esteitä ja tilanteita, jotka voivat johtaa ikääntyneiden perusoikeuksien loukkauksiin ja heikentää heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskuntaan ja tukea sitä omalla panoksellaan. Tarkoituksena on esittää, kuinka ikään liittyvät stereotypiat, ennakkoluulot ja syrjintä voivat vaikuttaa:

- jokaiseen yksittäiseen oikeuden haltijaan, vaikkakin eri tavoin riippuen yksilön elämänkulusta, yhteiskunnallisesta asemasta, sukupuolesta ja muista ominaisuuksista
- ikääntyneisiin sosiaalisena ryhmänä, jonka jäsenet voivat kokea lisääntyviä esteitä ja joutua aiempaa haavoittuvampaan asemaan
- sekä lopuksi koko yhteiskuntaan.

Kuvio 1: Ikäsyrjinnän vaikutukset

Lähde: FRA, 2018

1.1 Yksilöllinen taso: ikääntyneiden kokemukset syrjinnästä, köyhyyden ja väkivallan riski

> ”Ageismi on edelleen eräs hyväksikäytön muoto, joka jätetään yhteiskunnassa pääosin huomiotta ilmiön yleisyydestä huolimatta […]. Pahinta on, että monet ihmiset eivät ole edes tietoisia omista ageistisista asenteistaan, sillä he ovat alitajuisesti sisäistäneet ikääntyneisiin liittyviä stereotypioita.”
>
> Rosa Kornfeld-Matte, Ikääntyneiden ihmisoikeuksien toteutumista valvova itsenäinen asiantuntija (Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons), ”Ageism should not be downplayed: it is an infringement of older person’s human rights”, Lehdistötiedote, 1.10.2016

Ikääntyneiden yhdenvertaisen yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistaminen vaatii taistelua syrjintää ja ikään perustuvaa yksilöiden eriarvoista kohtelua vastaan. Tähän liittyy usein rakenteellisesti ja sosiaalisesti hyväksyttyjen käytäntöjen vastustaminen. Tässä osiossa esitellyt tiedot havainnollistavat eräitä ikääntyneiden kohtaamia tyypillisiä esteitä. Lisäksi tarkastellaan työelämässä tapahtuvaa syrjintää, terveydenhuoltopalveluiden saatavuutta, köyhyyttä sekä tuen tarpeessa olevien ikääntyneiden kohtaamaa väkivallan ja hyväksikäytön riskiä.

Esitetty luettelo ei ole kattava, vaan ongelma-alueita on muitakin. Ikään liittyvät esteet voivat myös rajoittaa ikääntyneiden osallistumista muihin elämän osa-alueisiin, esimerkiksi autonvuokraukseen, luoton saamiseen ja valamiehistön tai järjestön tai yhdistyksen jäsenyyteen. Tämän luvun rajatun tarkastelunäkökulman ja tilastotietojen puuttumisen vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista luoda kokonaiskuvaa kaikista niistä haasteista, jotka vaikuttavat ikääntyneiden ihmisarvoon, riippumattomuuteen, itsenäisyyteen ja osallisuuteen liittyviin oikeuksiin tai heikentävät niitä.

Työllisyys

> **Eurobarometri: Ikääntyneiden syrjintä on laajalle levinnyttä**
>
> Vuoden 2015 Eurobarometrin syrjintää koskeva mielipidemittaus osoittaa, että 42 prosenttia vastaajista EU-28-alueella oli havainnut korkeaan ikään (yli 55-vuotiaat) perustuvan syrjinnän olevan ”erittäin yleistä” tai ”melko yleistä” omassa asuinmaassaan. Tämä mielipide vaihteli suuresti eri jäsenmaiden kesken Tanskan 22 prosentista Bulgarian, Tšekin tasavallan, Unkarin ja Romanian lähes 60 prosenttiin. Koska 5 prosenttia kaikista vastaajista kertoi henkilökohtaisesti kokeneensa syrjintää tai häirintää korkean iän perusteella, tämä on kaikkein useimmin mainittu syrjinnän muoto.
>
> Ks. Euroopan komissio (2015), Discrimination in the EU in 2015, Special Eurobarometer 437, s. 16, 70, 71, Bryssel.

Eurobarometri osoittaa, että 56 prosenttia vastaajista näki yli 55-vuotiaiden olevan työpaikkaa haettaessa heikommassa asemassa ja 16 prosenttia vastaajista piti alle 30-vuotiaita heikommassa asemassa olevina.[9] Ikääntyneet myös kohtaavat negatiivisia stereotypioita ja ageistisia asenteita työssä.[10] 80 prosenttia Eurobaro-

9 European Commission (2015), Discrimination in the EU in 2015, Special Eurobarometer 437, Bryssel, s. 78.

10 Department for Work and Pension, United Kingdom (2015), Attitudes of the over 50s to fuller working lives. Ks. myös Equinet (2011), Tackling ageism and discrimination, Bryssel.

metriin vastanneista kertoi kokevansa työskentelyn yli 60-vuotiaiden kanssa miellyttävänä,[11] ja Euroopan työolotutkimus (European Working Conditions Survey, EWCS) osoittaa, että vähintään 50-vuotiaista työntekijöistä 7 prosenttia oli kokenut ikäsyrjintää 12 kuukauden aikana ennen kyselyyn vastaamista.[12]

Euroopan komission ikääntymisraportti 2018 ennustaa ikääntyneiden työntekijöiden osallistumisen työelämään lisääntyvän eläkeuudistusten vuoksi.[13] Toiset voivat haluta työskennellä pidempään, ja toiset puolestaan voivat kokea eläkeiän nostamisen tai työskentelyn jatkamisen taloudellisista syistä raskaina. Nämä mieltymykset ja kokemukset ovat täysin yksilöllisiä ja riippuvat yksilön elämänkulusta ja työskentelyolosuhteista. Tämän vuoksi niiden ikääntyneiden, jotka voivat ja haluavat pysyä työelämässä pidempään, mahdollisuuksia tulisi edistää ja heihin kohdistuvaa syrjintää tulisi torjua. Ikääntyneiden tuen tarpeisiin tulisi myös vastata riittävällä tavalla.

11 Vastaajilta kysyttiin, kuinka miellyttävältä tai epämiellyttävältä heistä tuntuisi, jos joku heidän kollegoistaan olisi yli 60-vuotias, asteikolla yhdestä (”erittäin epämiellyttävältä”) kymmeneen (”erittäin miellyttävältä”). Kyselyraportissa ne vastaajat, joiden vastaukset olivat tällä asteikolla seitsemän ja kymmenen välillä, kuvasivat työskentelyn tuntuvan ”miellyttävältä”. Euroopan komissio (2015), Discrimination in the EU in 2015, Special Eurobarometer 437, Bryssel, s. 27.

12 Ks. Eurofound Data explorer -haku täällä, kohta ”Sosiaalinen ympäristö” (Social environment). ”Onko teitä syrjitty työssänne viimeisten 12 kuukauden aikana?” (Have you been subjected to discrimination at work in the last 12 months), luettu 22.1.2018.

13 Euroopan komissio, Talouden ja rahoituksen pääosasto (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) (2017), The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto (julkaisutoimisto).

Terveydenhuoltopalvelujen saatavuus

Maailman terveysjärjestö (WHO) esitteli ”aktiivisen ikääntymisen” käsitteen, jota käytetään laajalti poliittisissa keskusteluissa kansainvälisellä ja EU:n tasoilla. Se viittaa ”prosessiin, jossa optimoidaan mahdollisuudet terveyteen, osallistumiseen ja turvallisuuteen, […] ja saadaan ihmiset tiedostamaan omat mahdollisuutensa fyysiseen, sosiaaliseen ja henkiseen hyvinvointiin koko heidän elämänsä ajan ja osallistumiseen yhteiskunnalliseen elämään tarjoten heille samalla heidän tarvitsemaansa riittävää suojaa, turvaa ja hoitoa”.[14]

Näin ollen toimenpiteisiin, joilla pyritään turvaamaan ikääntyneiden itsenäisyys ja ihmisarvo ja varmistamaan aktiivinen ikääntyminen, sisältyy myös syrjivien käytäntöjen ja terveydenhoito- ja hoivapalveluiden saatavuuden tiellä olevien esteiden torjuminen. Ikääntyminen yhdistetään terveyden heikkenemiseen ja päivittäisten aktiviteettien vähenemiseen liittyviin riskeihin, minkä vuoksi erilaiset terveydenhuolto- ja tukipalvelut ovat välttämättömiä. Vuonna 2016 kolmasosa (35 %) 50–64-vuotiaista EU:n alueella elävistä ilmoitti, että heillä on vähintään yksi krooninen fyysiseen terveyteen tai mielenterveyteen liittyvä ongelma tai vamma, kun vähintään 65-vuotiaista vastaava osuus oli 49 prosenttia.[15] Jäsenvaltioiden välillä tässä on merkittäviä eroja. Esimerkiksi 73 prosenttia vähintään 65-vuotiaista Virossa ilmoitti, että heillä on krooninen fyysiseen terveyteen tai mielenterveyteen liittyvä ongelma tai vamma, kun vastaava osuus Irlannissa oli 31 prosenttia.[16]

Terveydenhuoltopalveluiden saatavuuteen liittyviin ongelmiin on erilaisia syitä. Esimerkiksi vuonna 2016 yksi neljästä (26 %) vähintään 65-vuotiaasta EU:n alueella ilmoitti kokeneensa

14 Ks. lisätietoja WHO:n verkkosivustolta, What is Healthy Ageing?

15 Euroopan elämänlaatututkimus (EQLS) (2016), Data visualisation.

16 Euroopan elämänlaatututkimus (EQLS) (2016), Data visualisation.

ainakin jonkinlaisia vaikeuksia päästä lääkäriin pitkien matkojen päästä. Yksi viidestä (20 %) ilmoitti kokeneensa vaikeuksia saada terveydenhoitopalveluita hinnan takia.[17] Lisäksi EU:ssa yksi kolmasosa (36 %) vähintään 65-vuotiaista ilmoitti kokeneensa ainakin jonkinlaisia vaikeuksia saada pitkäaikaishoitoa sen hinnan vuoksi. Luvut vaihtelevat ja osoittavat sen, että eri EU-jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Ikääntyneistä 60 prosenttia Kreikassa ilmoitti kokeneensa merkittäviä vaikeuksia saada pitkäaikaishoitoa sen hinnan vuoksi. Tanskassa, Alankomaissa ja Ruotsissa sen sijaan 90 prosenttia vähintään 65-vuotiaista ei ollut kokenut hinnasta johtuvia vaikeuksia.[18] Kulut ja etäisyys eivät ole ainoita esteitä. Vaikka tilastotiedot ovat rajallisia, tutkimusten mukaan ikääntyminen voi rajoittaa pääsyä leikkaushoitoon tai kuntoutuspalveluihin. Tämä voi johtua ikäseulonnasta, ennakkoluuloista iäkkäämpiä potilaita kohtaan tai sairausvakuutukseen liittyvistä ongelmista ikärajojen tai korkeampien vakuutusmaksujen vuoksi.[19]

Köyhyyden riski

Keskimääräinen köyhyyden riski EU:ssa vähintään 65-vuotiaiden osalta (14,6 %) on pienempi kuin koko väestön osalta (17,3 %). Tilanne vaihtelee kuitenkin merkittävästi maittain. Esimerkiksi Latviassa ja Virossa vähintään 65-vuotiailla köyhyyden riski on 16–19 prosenttiyksikköä suurempi kuin koko väestöllä. Sitä vastoin Espanjassa ja Kreikassa köyhyyden riskille altistuneiden ikääntyneiden osuus on noin yhdeksän prosenttiyksikköä pienempi kuin koko väestöllä.[20] Nämä vaihtelut heijastelevat eroja jäsenvaltioiden eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmissä sekä perheiden ja valtion tarjoaman tuen laadussa ja määrässä. Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa enemmistöllä ikääntyneistä on vähintäänkin yleisesti alhainen riski köyhyyteen, ja he tulevat koko väestöä paremmin toimeen. Tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että tulevien sukupolvien osalta tilanne tulee muuttumaan.

Väkivalta, hyväksikäyttö ja laiminlyönti

Tapa, jolla tukea tarjotaan, voi itsessään saattaa ikääntyneet tuen tarpeeseen tilanteissa, joissa he altistuvat epäinhimilliselle tai alentavalle kohtelulle, väkivallalle, hyväksikäytölle tai laiminlyönneille. Vuonna 2011 Maailman terveysjärjestö WHO arvioi, että Euroopan alueella joka vuosi "vähintään 4 miljoonaa 60 vuotta täyttäneistä ihmisistä tulee kaltoinkohdelluiksi ja kokee fyysistä väkivaltaa, 1 miljoona kokee seksuaalista hyväksikäyttöä, 6 miljoonaa taloudellista hyväksikäyttöä ja 29 miljoonaa henkistä väkivaltaa."[21] Väkivalta ja hyväksikäyttö voivat myös johtua laiminlyönneistä ja siitä, että avun tarpeessa oleville ihmisille ei onnistuta tarjoamaan joko fyysistä tai psykologista tukea. Hyväksikäyttö voi olla kertaluonteista tai toistuvaa ja kohdistua yksilöihin tai olla osa institutionaalisia käytäntöjä.[22] WHO:n aineisto osoittaa, että naiset joutuivat hieman vähemmän miehiä todennäköisemmin fyysisen väkivallan uhreiksi (2,6 % vs. 2,8 %), henkisen väkivallan uhreiksi (18,9 % vs. 20,0 %) ja taloudellisen hyväksikäytön uhreiksi (3,7 % vs. 4,1 %) mutta naisista suurempi osuus oli seksuaalisen hyväksikäytön uhreina (1,0 % vs. 0,3 %) ja sai useammin vammoja (0,9 % vs. 0,4 %).[23]

Ympäristöt ovat erilaisia. Väkivaltaa ja hyväksikäyttöä voi esiintyä kotona perheenjäsenten, ystävien tai ammattimaisen hoitohenkilö-

17 Euroopan elämänlaatututkimus (EQLS) (2016), Data visualisation.

18 Euroopan elämänlaatututkimus (EQLS) (2016), Data visualisation.

19 AGE Platform Europe (2016), Position on Structural Ageism, Bryssel.

20 Eurostat (2018), At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex, EU-SILC-kysely (EU:n tulo- ja elinolotilastot) [ilc_li02], päivitetty viimeksi 18.1.2018.

21 Maailman terveysjärjestö WHO (2011), European report on preventing elder maltreatment, s. 24.

22 Maailman terveysjärjestö WHO (2002), World Report on violence and health, Abuse of the Elderly.

23 Maailman terveysjärjestö WHO (2011), European report on preventing elder maltreatment, s. 19.

kunnan taholta tai laitosympäristössä ammattihenkilöstön taholta. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden Euroopan verkoston (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) hiljattain tekemässä tutkimuksessa selvisi, että "vaikka kidutuksesta, tahallisesta hyväksikäytöstä tai kaltoinkohtelusta ei ollutkaan selviä merkkejä, useat havaitut käytännöt kaikissa kuudessa maassa [tutkimukseen osallistuneet maat] ovat huolestuttavia, erityisesti ihmisarvon säilyttämisen, yksityisyyden suojan, itsemääräämisoikeuden, osallistumisen ja oikeussuojan kannalta". Tämän perusteella tarvitaan ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa kaikissa palvelusuunnittelun, politiikan ja käytäntöjen eri tasoilla.[24]

1.2 Ryhmän taso: erityisryhmiin vaikuttava epätasa-arvo ja risteävä syrjintä

Vain harvassa tutkimuksessa, eikä yhdessäkään EU:n jäsenvaltiossa tehdyssä tutkimuksessa, on tarkasteltu monitahoista näkökulmaa, joka liittyy siihen, miten moniperusteinen ja risteävä syrjintä vaikuttavat ikääntyneisiin ihmisiin riippuen heidän sukupuolestaan, vammaisuudestaan, seksuaalisesta suuntautumisestaan[25] tai vähemmistö- tai siirtolaisasemastaan. Ikääntyneet ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, jolla on varsin erilaisia tarpeita, mahdollisuuksia ja mieltymyksiä. Tämän vuoksi syrjinnän risteävien muotojen ja sen ymmärtäminen, kuinka ne vaikuttavat ikääntyneisiin, on ensiarvoisen tärkeää pyrittäessä luomaan tehokkaita käytäntöjä erilaisiin ongelmiin kaikkien ikääntyneiden ihmisarvon turvaamiseksi. Seuraavat esimerkit havainnollistavat joidenkin ryhmien kohtaamia haasteita, jotka heikentävät niihin kuuluvien ihmisten perusoikeuksia.

Ikääntyneet naiset

Sukupuoli on syynä ikääntyneiden keskuudessa esiintyvään tietynlaiseen epätasa-arvoon ja syrjintään, sillä elämänkulun aikana esiintynyt epätasa-arvo kumuloituu ja heikentää näin väistämättä kaikkien perusoikeuksien toteutumista. Vuonna 2015 keskimääräinen sukupuolten välinen eläke-ero EU:ssa eli keskimääräinen ero miesten ja naisten eläkkeissä oli vähintään 65-vuotiailla 37,6 prosenttia.[26] Vuonna 2015 sukupuolten välinen palkkaero oli sitä vastoin vain 16,3 prosenttia.[27] Eri jäsenvaltioiden välillä on eroja, mutta naisilla on siitä huolimatta kaikissa maissa pienemmät eläkkeet.[28] Näihin eroihin ovat syynä muun muassa ne periaatteet, joiden perusteella eläke-etuudet lasketaan: ne suosivat yleisesti miehiä, sillä naisten elämänkaareen kuuluu yleensä palkatonta hoitotyötä ja keskimäärin viisi vuotta miehiä lyhyempi työura".[29]

Elinajanodote vaihtelee sukupuolen mukaan, ja yleensä naisilla se on pitempi. EU-28-alueella naisten elinajanodotteeksi vuonna 2015 arvioitiin naisilla 83,3 ja miehillä 77,9

24 Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden Euroopan verkosto (European Network of National Human Rights Institutions) (2017), We have the same rights: the human rights of older persons in long-term care in Europe.

25 FRA:n vuoden 2016 LGBT-raportissa "Professionally speaking" viitataan ikääntyneisiin HLBT-ihmisiin, jotka kohtaavat erilaisia ongelmia liittyen erityisesti terveydenhuoltoon.

26 Euroopan komissio (2017), 2017 Report on equality between women and men in the EU, s. 26.

27 Eurostatin määritelmän mukaan sukupuolten välinen tasoittamaton palkkaero (unadjusted gender pay gap, GPG) on mies- ja naispuolisten työntekijöiden keskimääräinen bruttotuntipalkan ero ilmoitettuna prosentteina miespuolisten työntekijöiden keskimääräisestä bruttotuntipalkasta. Eurostat (2017), The life of women and men in Europe. A statistical portrait.

28 Euroopan tasa-arvoinstituutti (European Institute for Gender Equality, EIGE) (2015), Gender Gap in Pensions in the EU: Research note to the Latvian Presidency, s. 19–22.

29 Euroopan tasa-arvoinstituutti (European Institute for Gender Equality, EIGE)(2017), Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005-2015, s. 14.

vuotta.[30] Vuonna 2015 Eurostatin tiedot osoittivat 65-vuotiaiden elinajanodotteen olevan naisilla 21,2 vuotta ja miehillä 17,9 vuotta. Tämän vuoksi ikääntyneiden naisten osuus ikääntyneiden ihmisten ryhmässä kasvaa iän myötä.

Siirtolaistaustaiset tai etniseen vähemmistöön kuuluvat ikääntyneet

Siirtolaistaustaiset ikääntyneet eivät muodosta homogeenista ryhmää, ja heidän kokemuksensa ja tarpeensa voivat vaihdella heidän ikääntyessään. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että siirtolaisten elämänpolkuja luonnehtivat ”matala tulotaso, heikommat työ- ja asuinolot sekä heidän keskittymisensä pienituloisten asuinalueille”.[31] Nämä tekijät saattavat saattaa heidät heikompaan asemaan verrattuna niihin, joilla siirtolaistaustaa ei ole. Tämä johtaa sosiaaliseen syrjäytymiseen ja huonompaan sosioekonomiseen ja terveydelliseen asemaan.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA:n toisessa Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskevassa kyselytutkimuksessa (EU-MIDIS II)[32] kerättiin tietoja sosioekonomisista olosuhteista 34 000:lta romanitaloudessa asuvalta ihmiseltä yhdeksässä EU-jäsenvaltiossa. Kun heidän tilanteensa suhteutetaan koko muuhun väestöön, tulosten mukaan ”keskimäärin vain 16 prosenttia 55–64-vuotiaista romaneista on palkkatyössä, mitä voidaan verrata EU-28-alueella asuviin samaan ikäluokkaan kuuluviin ihmisiin, joista keskimäärin 53 prosenttia on työssäkäyviä. Vain Portugalissa (46 %) ja Kreikassa (39 %) yli 55-vuotiaiden palkkatyössä olevien romaneiden osuus oli lähempänä koko väestön työllisyyslukuja, mutta kaikissa ryhmissä työllisyys on joka tapauksessa selvästi alle Eurooppa 2020 -strategian 75 prosentin työllisyystavoitetta”.[33] Tulokset viittaavat siihen, että etniseen vähemmistöön kuuluminen lisää ikääntyneiden työllisyyteen liittyviä ongelmia.

Ikääntyneet vammaiset henkilöt

Vuonna 2016 EU-28-alueella asuvista vähintään 65-vuotiaista ihmisistä arviolta 49 prosenttia ilmoitti kohdanneensa terveyssyistä johtuvia pitkäaikaisia rajoitteita päivittäisissä toimissaan. Tulokset myös osoittavat, että naiset (51,5 %) miehiä (44,4 %) useammin kohtaavat pitkäaikaisia rajoitteita, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että ikääntyneiden naisten osuus ikääntyneistä ihmisistä kasvaa iän karttuessa.[34] Luvut kertovat ikääntyneiden tuen tarpeesta.

Vanhuus ja korkea ikä eivät itsessään tarkoita toimintakyvyn ongelmia, eikä kaikilla vanhoilla ihmisillä ole vammoja tai rajoitteita. Siitä huolimatta vammautumisen tai tuen tarpeen todennäköisyys kasvaa iän myötä. Ikääntyneet muodostavat yhä suuremman osan EU:n väestöstä, ja samalla kasvaa niiden ihmisten määrä, jotka voivat kohdata erilaisia kumulatiivisia haasteita sekä iän että vammaisuuden vuoksi.

30 Eurostat (2017), Mortality and life expectancy statistics, luettu 24.1.2018.

31 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio (2016), Migration and older age, Policy Brief on Ageing No. 17. Ks. myös Kristiansen, M., Razum, O., Tezcan-Güntekin, H., Krasnik, A. (2016), Aging and health among migrants in a European perspective, Public Health Reviews, 37 (1), s. 46.

32 Lisätietoja EU-MIDIS II -tutkimuksesta Euroopan unionin perusoikeusviraston verkkosivustolla.

33 Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA (2017), Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus (EU-MIDIS II): Romanit – Poimintoja tuloksista, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 20.

34 Eurostat, Self-perceived long-standing limitations in usual activities due to health problem by sex, age and income quintile (hlth_silc_12), luettu 2.2.2018.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD), joka tuli voimaan EU:ssa vuonna 2010 ja jonka kaikki 28 jäsenvaltiota ovat hyväksyneet, koskee kaikkia vammaisia henkilöitä. Vaikka kaikilla vanhoilla ihmisillä ei ole vammoja, vammaisuuden todennäköisyys kasvaa iän myötä. Sopimus ei luo erityisoikeuksia vammaisille, nuorille tai vanhoille, eikä se erittele ikääntyneitä erityistä suojaa tarvitsevina.

Se kuitenkin toistaa ihmisoikeuksien universaalisuuden periaatteen ja määrittelee tiettyjä aiheeseen mukautettuja avainkäsitteitä. Yleissopimuksessa määritellään oikeudet ihmisarvoon, riippumattomuuteen ja syrjimättömyyteen, täysimääräiseen osallistumiseen ja yhdenvertaisuuteen lain edessä. Tämän lisäksi sen käsitteellinen kehys asettaa yksilön keskiöön ja korostaa jokaisen itsemääräämisoikeutta, riippumattomuutta ja valinnanvapautta omassa elämässä.

Lisätietoja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta ja kehityksestä EU:ssa vuonna 2017: http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018

Riippumatta siitä, ikääntyvätkö ihmiset aiemmin saamiensa vammojen kanssa vai vammautuvatko he vanhemmalla iällä, kaikkien ikääntyneiden ihmisten EU:ssa tulisi saada laadukkaita terveydenhoitopalveluja tai pitkäaikaishoitoa ja -tukea. Tutkimusten mukaan yhdenvertaisuuden tiellä on kuitenkin monia esteitä. Näitä ovat muun muassa ikärajat tukipalveluille, joiden avulla ikääntyneet voivat asua itsenäisesti, sekä täyttymättömät tuen tarpeet ympäri EU:ta.

> ”Aivan liian usein laissa ja käytännöissä sovelletaan päällekkäisiä vaatimuksia, jotka rajaavat ikääntyneet tiettyjen etuuksien ulkopuolelle, joihin sisältyy erilaisia kelpoisuuskriteerejä eri ihmisille tai joiden seurauksena ikääntyneelle, joka vammautuu, tarjotaan vähemmän tukea. Kun vammaisuuden arvioinnissa esiintyy ikäsyrjintää, ikääntyneet ihmiset eivät saa samantasoista, samanlaatuista tai yhtä monipuolista tukea kuin nuoremmat vammaiset”.
>
> AGE Platform Europe submission to Draft General Comment in Article 5, Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, 30.6.2017

Maailman terveysjärjestö WHO:n arvion mukaan noin 5 prosenttia maailman väestöstä kärsii dementiasta. Ihmisten pidempi elinikä vaikuttaa sen yleistymiseen. Dementia on ”yläkäsite useille sairauksille, jotka ovat enimmäkseen eteneviä, vaikuttavat muistiin, muihin kognitiivisiin kykyihin ja käyttäytymiseen ja heikentävät merkittävästi ihmisen kykyä suoriutua päivittäisistä toimistaan. Naiset kärsivät sairaudesta miehiä useammin”.[35] Erityisesti sairauden myöhemmissä vaiheissa dementia on suuri vammaisuutta ja riippuvuutta aiheuttava tekijä,

35 Maailman terveysjärjestö (2017), ”Global action plan on the public health response to dementia 2017-2025”.

joka vaikuttaa ihmisen muistiin ja kognitiivisiin kykyihin. Tämän vuoksi ikääntyneet dementiaa sairastavat henkilöt tarvitsevat välttämättä tukea säilyttääkseen oikeustoimikelpoisuutensa (kyvyn tehdä itse päätöksiä oikeuksiaan koskevissa asioissa lain edessä).

Kyky itsenäiseen päätöksentekoon on yksilöllisen riippumattomuuden edellytys. Jos yksilöltä viedään hänen oikeustoimikelpoisuutensa, joko osittain esimerkiksi tiettyjen päätösten osalta tai kokonaan vieden hänen oikeutensa solmia mitään laillisesti sitovia sopimuksia, kielletään holhouksen alaiselta henkilöltä selvästi hänen oikeushenkilön asemansa. Yhdenvertaisuus lain edessä on yksi vammaisten henkilöiden oikeuksista laaditun yleissopimuksen 12 artiklassa määritellyistä avainoikeuksista. Se takaa vammaisille, myös ikääntyneille vammaisille, tarvittavan tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään.[36]

Maaseudulla asuvat ikääntyneet

Eurostatin tiedot vuoden 2011 väestö- ja asuntolaskennasta osoittavat, että suurempi osuus ikääntyneistä asuu maaseudulla ja suurin osa alueista, joilla asuu paljon ikääntyneitä, (yli 65-vuotiaat) ovat myös maaseutualueita ja paikoin varsin syrjäisiä.[37] Maaseutualueilla asuminen voi tuoda lisähaasteita ikääntyneille ja vaikeuttaa erityisesti heidän mahdollisuuksiaan käyttää oikeuttaan terveyteen. Tämä koskee eritoten syrjäisiä alueita tai niitä alueita ja jäsenvaltioita, joissa sosiaali- ja terveyspalveluiden infrastruktuuri on huono.[38] Erityisiä haasteita liittyy myös julkisen liikenteen, kotipalveluiden, avopalveluiden ja pitkäaikaishoidon saatavuuteen sekä mahdollisuuksiin käyttää niitä.[39]

1.3 Sosiaalinen taso: ikäsyrjinnän vaikutukset koko yhteiskuntaan

> ”Pitkäikäisyys tarjoaa valtavasti potentiaalia taloudelle ja yhteiskunnalle, mitä ei ole kokonaan ymmärretty. Ikääntyneet vaikuttavat omalta osaltaan talouskasvuun yrittäjinä ja työntekijöinä. Kuluttajina he ovat mukana antamassa virikkeitä innovaatioille ja synnyttämässä uusia markkinoita ´seniori- eli hopeataloudessa´. He tekevät vapaaehtoistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa ja omissa yhteisöissään. Lisäksi ikääntyneet tarjoavat maksutta hoitoa ja tukea perheilleen.”
>
> Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio (Economic Commission for Europe), Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the ECE region between 2012 and 2017, s. 5.

Ageismiin toistuvasti liitetyn stereotypian mukaan ikääntyneet ovat taakka. Tällaiset negatiiviset sosiaaliset asenteet vaikuttavat ikääntyneitä koskeviin poliittisiin toimiin, jotka voivat puolestaan heikentää ikääntyneiden mahdollisuuksia antaa oma panoksensa talous-

36 Ks. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (2014), General comment No. 1 (2014). Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, 19.5.2014. Yleiskatsaus oikeudellista kelpoisuutta koskevista kansainvälisistä ja kansallisista säännöksistä, ks. Euroopan perusoikeusvirasto (2013), Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems, Luxemburg, julkaisutoimisto.

37 Eurostat, People in the EU – statistics on an ageing society, tiedot saatu kesäkuussa 2015.

38 The Oxford Institute of Ageing (2008), Tackling Poverty and Social Exclusion of Older People - Lessons from Europe, valmisteluasiakirja.

39 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (Human Rights Council) (2016), Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Human Rights Council, A/HRC/33/44, kpl 38.

ja kulttuurielämälle sekä yhteiskunnalliselle elämälle.

Tieteelliset tutkimukset kyseenalaistavat nämä stereotypiat ja korostavat sitä arvokasta ja tärkeää työtä, jota ikääntyneet tekevät perheidensä ja yhteisöjensä hyväksi. Esimerkiksi äskettäin tehdyssä eurooppalaisessa elämänlaatututkimuksessa vuodelta 2016 selvisi, että 65 vuotta täyttäneet viettivät vähintään useita päiviä viikossa hoitaen lapsenlapsiaan (23 %), lapsiaan (14 %) ja vammaisia tai sairaita sukulaisiaan ja ystäviään (7 %). He myös käyttivät merkittävän osan ajastaan tekemällä vapaaehtoistyötä yhteisöissään ja sosiaalipalveluissa (8 % vähintään joka kuukausi) tai osallistumalla sosiaalisiin aktiviteetteihin kerhoissa, yhdistyksissä tai järjestöissä (17 % vähintään kerran viikossa).[40]

Tämän lisäksi sukupolvien välinen oppiminen – osaamisen ja kokemusten siirtäminen sukupolvien välillä esimerkiksi vanhojen työntekijöiden opastaessa ja mentoroidessa nuorempia sukupolvia tai harjoittelujen kautta – tuo etuja monilla muillakin elämän alueilla. Se edistää innovaatioiden syntymistä ja ”voi myös vahvistaa sukupolvien välisiä suhteita ja auttaa murtamaan negatiivisia stereotypioita ja asenteita”.[41]

Siitä huolimatta julkista keskustelua hallitsevat usein sukupolvien väliseen kustannusten ja riskien jakautumiseen liittyvät ongelmat[42] sen sijaan, että kannanotoilla pyrittäisiin lisäämään toimia, joiden avulla voitaisiin kaventaa nuorten ja ikääntyneiden ihmisten välistä kuilua ja vahvistaa näin oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa sukupolvien välillä.[43] Julkisen talouden vakauttamisen kontekstissa strukturaalinen ageismi[44] näkyy siinä, että ikääntyneet nähdään taakkana, jota nuorempien sukupolvien on kannettava, sen sijaan, että keskityttäisiin ikääntyneiden mahdollisuuksiin osallistua yhdenvertaisesti yhteiskunnan toimintaan. Erään näkökulman mukaan ikääntyneet voivat tehdä valinnan ja halutessaan lopettaa työnteon ja pitää sen sijaan huolta lapsenlapsistaan ”helpottaakseen omiin lapsiinsa kohdistuvia paineita ja tukeakseen näiden työkykyä”.[45] Tämän vuoksi ikäsidonnaisten menojen vähentämiseen tähtäävissä pyrkimyksissä ei tulisi sivuuttaa ikääntyneiden potentiaalia vaikuttaa myönteisesti taloudelliseen, kulttuuriseen ja yhteiskunnalliseen elämään.[46]

Jos ikääntyneitä ei nähdä enää pelkästään taakkana tai menetysten kautta[47] ja tunnustetaan heidän myönteinen roolinsa yhteiskunnassa, voidaan vahvistaa heidän ihmisoikeuksiensa ja ihmisarvonsa kunnioitusta.

Tarvitaan enemmän ja parempaa tietoa

Kehitettäessä tehokkaita politiikkoja edistämään aktiivista ikääntymistä ja ikääntyneiden mahdollisuuksia elää itsenäisesti ja vaikuttaa yhteisöihinsä tarvitaan luotettavaa ja riittävän kattavaa dataa. Tällaisten politiikkojen tulisi edistää kestävän kehityksen Agenda2030-tavoiteohjelmaa, jonka pyrkimyksenä on saada kaikkien ihmisten ihmisoikeudet toteutumaan iästä riippumatta ja jonka kantava periaate on ”Ketään ei jätetä” (Leave no-one behind). Jotkin tavoitteista ovat erityisen tärkeitä ikääntyneiden

40 Ks. Euroopan elämänlaatututkimuksen visualisointisovellukset täältä, luettu 25.1.2018.

41 EU-OSHA, Cedefop, Eurofound ja EIGE (2017), Joint report on Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies, julkaisutoimisto, Luxemburg, s. 56.

42 Beetsma, R. & Lans Bovenberg, A. (2008), ”Pensions and intergenerational risk-sharing in general equilibrium”, Economica.

43 Ks. lisätietoja United for all ages -verkkosivustolta.

44 AGE Platform Europe (2016), Position on Structural Ageism, Bryssel.

45 Boudiny, K. (2013), ”Active ageing: from empty rhetoric to effective policy tool”, Ageing & Society, Cambridge, s. 1081.

46 Ks. edellinen alaviite.

47 Letvak, S. (2002), ”Myths and realities of ageism and nursing”, AORN Journal.

kannalta, esimerkiksi terveyttä ja hyvinvointia kaikille ja jokaisessa iässä (tavoite 3), ei köyhyyttä (tavoite 1), sukupuolten tasa-arvo (tavoite 5), ihmisarvoista työtä ja talouskasvua (tavoite 8), ja eriarvoisuuden vähentäminen (tavoite 1).

Moniin kestävän kehityksen tavoitteiden (Sustainable Development Goals) indikaattoreihin vaaditaan dataa, jonka avulla ne voidaan laatia ikäryhmittäin. Kun YK:n jäsenmaat sopivat tiettyjen ikäryhmien ottamisesta mukaan tiettyihin indikaattoreihin, olisi tärkeää kerätä riittävästi dataa ikääntyneiden tilanteesta.

Yllä mainittuihin tavoitteisiin liittyvät indikaattorit tulisi laatia tiedoilla, jotka on eritelty sukupuolen ja muiden tärkeiden ominaisuuksien, kuten etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin tai asuinpaikan (esimerkiksi kaupunki tai maaseutu), mukaan. Ikääntyminen läpileikkaa kaikki tavoitteet. Laadukkaiden tietojen kerääminen ja käyttäminen paitsi parantaisi kestävän kehityksen tavoitteiden seurantaa myös auttaisi poliitikkoja määrittelemään ja panemaan täytäntöön ikääntymiseen liittyviä poliittisia aloitteita.

Jää kuitenkin nähtäväksi, kerätäänkö dataa, millaista dataa kerätään ja kuinka se esitetään. Tietojen kerääminen vain yhden ryhmän osalta, esimerkiksi vähintään 55-vuotiaat tai vähintään 60-vuotiaat (YK:n tilastoissa usein käyttämät, ikääntyneitä kuvaavat ikäryhmät), jättäisi huomioimatta hyvin heterogeenisen kohderyhmän erilaiset kokemukset. Vanhuus käsittää 40 vuoden ajanjakson, ja jos sitä ei jaeta pienempiin osiin, ei ole mahdollista luoda totuudenmukaista ja selkeää kuvaa ikääntyneiden tilanteesta. Lisäksi olisi oleellista pystyä kuvaamaan ja tarkastelemaan eri kokemuksia niiden vanhempien yksilöiden osalta, joilla on tutkimuksen kannalta päällekkäisiä ominaisuuksia, kuten ikääntyneet naiset, ikääntyneet siirtolaiset tai ikääntyneet vammaiset.

On tärkeää kerätä dataa ja ymmärtää, kuinka syrjintä ja risteävä syrjintä vaikuttavat Agenda2030-tavoitteiden toteutumiseen. On kuitenkin välttämätöntä myös tunnustaa ikääntyneiden antama panos yhteisöjen ja yhteiskunnan hyväksi, eikä keskittyä vain tämän usein heikkona pidetyn ryhmän tarpeiden ja haasteiden ratkaisemiseen. Näin voidaan ”saavuttaa todella käänteentekeviä, inklusiivisia ja kestävän kehityksen mukaisia lopputuloksia” ja varmistaa kaikkien ihmisten perusoikeuksien toteutuminen.[48]

48 Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (United National Development Programme, UNDP), Help Age International, American Association of Retired Persons (AARP) (2017), Ageing, Older Persons and the 2030 Agenda for Sustainable Development, s. 7, UNDP.

Ikääntyneiden ottaminen mukaan laajoihin kyselytutkimuksiin

Ikääntyneet ovat mukana laajoissa koko EU:n käsittävissä kyselytutkimuksissa, joilla muun muassa luodaan Eurostatin yhteiskunnallista tietokantaa. Näissä tutkimuksissa on enimmäkseen vain alaikäraja, ei yläikärajaa, ja ne käsittävät kaikki ihmiset 15–16-vuotiaista ylöspäin, mikäli he täyttävät tutkimuksen kelpoisuuskriteerit. Joissakin EU-jäsenmaissa EU:n työvoimatutkimuksessa on kuitenkin otettu käyttöön 74 vuoden yläikäraja. Ikääntyneitä koskevat tulokset käsittävät usein suuria ikäryhmiä, joiden yläikärajoja ei ole määritelty, sillä kyselyjen otoksissa on liian vähän vastaajia vanhemmista ikäryhmistä, jotta niistä saatuja tietoja voitaisiin analysoida luotettavasti. Yksi ratkaisu ongelmaan voisi olla otosten koon kasvattaminen tai kohdennettu ylinäytteistys. Molemmat keinot kasvattavat kuitenkin tutkimuksen kustannuksia.

SHARE-tutkimus (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) kohdistuu erityisesti 50 vuotta täyttäneisiin ikääntyneisiin, ja sillä kerätään tietoja terveydestä, ikääntymisestä ja eläköitymisestä. Kun keskitytään tiettyyn ikäryhmään, ikääntyneiden elinoloista voidaan tehdä tilastollisesti merkittäviä päätelmiä.

Edustavan otoksen saaminen ikääntyneistä on haastavaa erityisesti sen vuoksi, että kyselytutkimukset kohdennetaan yleensä vain yksityistalouksissa asuviin ihmisiin. Tällöin kaikki, jotka asuvat laitoksissa tai vanhain- ja hoitokodeissa, joissa ikääntyneitä on huomattava osuus asukkaista, jäävät tutkimusten ulkopuolelle. Joissakin terveyttä koskevaan eurooppalaiseen haastattelututkimukseen (European Health Interview Survey, EHIS) kuuluneissa kansallisissa kyselyissä oli mukana laitoksissa asuvia vastaajia, ja lisäksi SHARE pitkittäistutkimuksena seuraa ihmisiä myös mahdollisen laitoshoitoon siirtymisen jälkeen. Osana SERISS-hanketta (Synergies for Europe's Research Infrastructures in the Social Sciences) tutkitaan kuitenkin parhaillaan mahdollisuuksia ja olemassa olevia käytäntöjä, joiden avulla myös laitoksissa asuvat henkilöt voidaan ottaa mukaan yhteiskunnallisiin tutkimuksiin.

Ks. lisätietoja: EU labour force survey: Methodology; SHAREn verkkosivusto, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe ja Europe's Research Infrastructures in the Social Sciences (2017), Report on sampling practices for the institutionalized population in social surveys.

2 EU:n keskittyminen aiempaa enemmän ikääntyneiden oikeuksiin

Yhteiskunnalliset ja demografiset muutokset edellyttävät poliittisia ja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä monella eri alueella. Tämä tarkoittaa perustavanlaatuisten poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien ja kansalaisoikeuksien kunnioittamista iästä riippumatta, ikääntyneisiin kohdistuvan syrjinnän torjumista sekä eläkkeisiin ja vanhushuoltosuhteeseen liittyviin ongelmiin puuttumista. EU:n tasolla tämä on johtanut ikääntyneitä koskeviin EU:n toimintalinjoihin, joiden lähtökohtana on ollut aikaisemmin tarpeisiin ja suojeluun perustuva, hyvinvointiin ja hoitopalveluihin suuntautunut lähestymistapa ja jotka sittemmin ovat muuttuneet entistä osallistavammiksi ja nostaneet keskiöön oikeuksien ja aktiivisen ikääntymisen käsitteet. EU:n kasvava pyrkimys kohti ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen heijastuu niin EU:n oikeudellisessa kehyksessä kuin sen politiikkojen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

2.1 Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta EU:n perusoikeuskirjaan

Ensimmäinen yritys laatia suojaava kehys ikääntyneille EU-tasolla on vuoden 1989 poliittinen julistus Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta. Sen lähestymistapa on kapea-alainen, ja siinä ikääntyneiden tarkastelun perustana on heidän kykynsä ja asemansa ”työntekijöinä” tai ”entisinä työntekijöinä”. Se myös keskittyy mahdollisuuksiin hyödyntää ”resursseja, joilla taataan kohtuullinen elintaso”, tai ”riittäviä resursseja” niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole muuta toimeentuloa, sekä mahdollisuuksiin saada lääketieteellistä ja sosiaalista tukea, joka on ”juuri heidän tarpeisiinsa soveltuvaa”.[49] Tämä kapea-alainen lähestymistapa heijastelee puutteisiin ja tarpeisiin perustuvaa näkökulmaa, jonka mukaan ikääntyneet ovat ”eläkkeellä” olevia ihmisiä, saavat vanhuusetuuksia ja ovat suojelun tarpeessa.

49 Euroopan yhteisöjen komissio (Commission of the European Communities), Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers), 1989, EU:n julkaisuja, toukokuu 1990 6/90, kohdat 24 ja 25.

Vuodesta 1989 lähtien kehitys on johtanut hitaaseen paradigmanmuutokseen kohti uudenlaista ja kattavampaa, oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntyneisiin. EU:n ensisijaisessa lainsäädännöllisessä kehyksessä tarkat viittaukset ikääntyneiden perusoikeuksiin ovat kuitenkin varsin niukkoja ja normatiiviselta kannalta tarkasteltuina heikkoja. Tarkempi ja kokonaisvaltaisempi EU:n lainsäädännön Lissabonin sopimuksen mukaisten primaaristen sääntöjen tarkastelu osoittaa, että normatiivisesti asioille voitaisiin tehdä vielä paljon. Euroopan unionin primaarilainsäädäntö luo pohjan kattavien toimintalinjojen kehittämiselle EU:n ja kansallisella tasolla. Sen kautta ikääntyneiden tilanteen tarkastelun perustaksi voitaisiin ottaa oikeuksiin perustuva lähestymistapa varmistamalla kaikille ihmisille ihmisarvoinen elämä iästä riippumatta. Tältä osin EU:n perusoikeuskirjan sitovan luonteen tunnustaminen ja sen liittäminen olennaiseksi osaksi primaarilainsäädäntöä merkitsisi suurta askelta eteenpäin.

Kaikkien lupaavin säännös, joka osaltaan muuttaa käsityksiä ikääntyneistä ja heidän oikeuksistaan Euroopan unionin primaarilainsäädännön kontekstissa, on syrjimättömyyslauseke, joka otettiin osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä Amsterdamin sopimuksen astuessa voimaan vuonna 1999. Se sisältyy nykyisin SEUT-sopimuksen 19 artiklaan. Lauseke luo EU:lle oikeudellisen perustan, jonka pohjalta on mahdollista luoda ja toimeenpanna ikään perustuvaa syrjintää ehkäiseviä poliittisia toimenpiteitä. Syrjimättömyys ei myöskään ole ainoa EU:n oikeudellinen perusta. On totta, että suurin osa ongelmiin, kuten sosiaalipolitiikkaan, työttömyyteen tai julkiseen terveyteen, liittyvästä toimivallasta löytyy ensisijaisesti jäsenvaltioista. Siitä huolimatta EU:lla on tarvittava toimivalta tukea ja edistää jäsenvaltioiden toimia tällä saralla.[50] Sen lisäksi EU pystyy tekemään aloitteita, joilla se voi varmistaa kansallisvaltioiden välisen yhteistyön ja koordinoinnin. EU-ohjausjakson kaltaisilla prosesseilla valvotaan kaikilla sosiaalipolitiikan, työllisyyden tai julkisen terveyden aloilla toimeenpantuja politiikkoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusvälineet, erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastot eli ERI-rahastot (European Structural and Investment Funds, ESIF), voivat merkittävällä tavalla vaikuttaa kansallisiin politiikkoihin EU:n politiikkojen mukaisesti.

50 SEUT-sopimuksen 145–168 artiklat.

EU:n perusoikeuskirja ja ikääntyneiden oikeudet

Kun EU:n instituutiot käyttävät toimivaltaansa ja jäsenvaltiot täytäntöönpanevat EU-lainsäädäntöä, niitä sitoo Euroopan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirja sisältää EU:n primaarilainsäädännön ja hyvin laajan kirjon oikeuksia. Siinä ei erotella tai rajoiteta oikeuksien käyttöä iän perusteella. Ihmisarvo, henkilökohtainen koskemattomuus, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, sananvapaus, omistusoikeus, oikeus saada ammatillista koulutusta, oikeus tehdä työtä, oikeus työnvälityspalveluihin, toimeentuloturvaan ja terveyden suojeluun sekä kaikki muut peruskirjaan lisätyt kansalaisoikeudet ja poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet ovat universaalisti voimassa olevia perusoikeuksia, joita sovelletaan yksiselitteisesti jokaiseen henkilöön iästä riippumatta. Kaikkien epäilyjen poistamiseksi syrjimättömyyttä koskeva 21 artikla antaa yksiselitteisen ja selkeän suojan ikäsyrjintää vastaan. Tämän lisäksi SEUT-sopimuksen 10 artiklassa todetaan, että EU on yksiselitteisesti ja horisontaalisesti velvoitettu ”politiikkojensa ja toimiensa määrittelyssä ja toteuttamisessa torjumaan kaiken […] ikään […] perustuvan syrjinnän”.

Mikä tärkeintä, peruskirja linjaa tämän periaatteen yleisesti sovellettavia perusoikeuslausekkeita laajemmin, sillä sen 25 artikla sisältää yhden ensimmäisistä oikeudellisesti sitovista ihmisoikeussäännöksistä, joka koskee erityisesti ikääntyneiden hoitoon liittyviä oikeuksia ja periaatteita: ”Unioni tunnustaa ikääntynei-

den henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia."

Tällä artiklalla peruskirjalla ilmaistaan hyväksyntää ja kunnioitusta ikääntyneiden perusoikeuksia kohtaan. Sen tavoitteena on varmistaa heidän riippumattomuutensa ja yhdenvertainen osallistumisensa yhteiskunnan toimintaan, mikä on käänteentekevää pyrittäessä muuttamaan ikääntyneiden toimijuutta koskevia ajattelutapoja. 34 artikla puolestaan tunnustaa ikääntyneiden ihmisten oikeuden sosiaaliseen turvaverkkoon. Se jättää tilaa vastuunkantajille ja antaa heille mahdollisuuden suunnitella sosiaaliset tukijärjestelmät uudelleen aiempaa yksilöllisemmiksi sosiaalipalveluiksi. Näiden säännösten soveltamisala ei rajoitu pelkästään työelämässä oleviin ihmisiin (toisin kuin Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja), minkä vuoksi sillä voi olla laaja-alaisempaa vaikuttavuutta. Toimittaessa EU:n lainsäädännön alalla EU ja sen jäsenvaltiot ovat velvoitettuja kunnioittamaan oikeuksia ja huomioimaan peruskirjaan sisältyvät ja erityisesti 25 artiklassa esitetyt periaatteet, joilla pyritään turvaamaan ikääntyneiden oikeus itsenäiseen ja ihmisarvoiseen elämään. EU:n politiikat ja niihin liittyvät lainsäädäntötoimet on suunniteltava ja toimeenpantava näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti, ja vastaavasti niistä johdettua EU:n sekundäärilainsäädäntöä tulisi myös tulkita samojen periaatteiden mukaan.

Peruskirjassa painotetut tekijät, ikääntyneiden ihmisten hyväksyminen, kunnioittaminen ja inkluusio, heijastelevat laajempaa yhdenvertaisten mahdollisuuksien filosofiaa, joka korostaa ihmisyyttä, riippumattomuutta ja aktiivista kansalaisuutta. Tällaista filosofiaa noudattavat myös muut kansainväliset ihmisoikeusvälineet, erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD). Sopimus astui voimaan EU:ssa vuonna 2010, jolloin siitä tuli olennainen osa EU:n oikeudellista kehystä (ks. lisätietoja yleissopimuksen viimeisimmästä kehityksestä vuoden 2018 perusoikeusraportista: Fundamental Rights Report 2018). Vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus on selkeästi sovellettavissa myös ikääntyneisiin vammaisiin, ja vaikka kaikilla ikääntyneillä ei ole vammoja, ikääntyneet ovat alttiimpia vammoille tai toiminnanrajoitteille.[51] Vielä merkittävämpää on se, että sopimus merkitsee siirtymää perinteisestä kapea-alaisesta hyvinvointivaltion lähestymistavasta, joka perustuu tarpeille kompensoida "puutteita", entistä kokonaisvaltaisempaan ja osallistavampaan näkökulmaan, joka pohjautuu ihmisarvolle, riippumattomuudelle ja oikeuksille. Siinä esitellään muun muassa "kohtuullisen mukautuksen" käsite. Se sisältää fyysiseen ympäristöön, julkiseen liikenteeseen, kouluihin ja yliopistoihin ja työpaikoille vaadittavat tarpeelliset ja asianmukaiset muutokset, joilla varmistetaan, että vammaiset voivat käyttää kaikkia perusoikeuksiaan yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa.[52]

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuonna 1989 julkaistusta Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta Lissabonin sopimukseen, jonka myötä EU:n perusoikeuskirjasta tuli laillisesti sitova asiakirja, on tapahtunut siirtymä kohti kokonaisvaltaisempaa ja oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen. Ikääntyneitä ihmisiä ei enää nähdä vain "eläköityneinä" entisinä työntekijöinä tai homogeenisena ja haavoittuvana ryhmänä. Heidät nähdään sen sijaan suuressa määrin "henkilöinä", joilla on oikeudet ja jotka ansaitsevat yhdenvertaista kohtelua sekä sen, että heidän potentiaalinsa osallistua aktiivisesti ja vaikuttaa kaikkiin elämän eri osa-alueisiin tunnustetaan riippumatta heidän iästään ja että heillä on oikeus elää itsenäistä elämää ja kuulua yhteisöön.

---

51 Ks. keskusteluja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen käyttämisestä ikääntyneiden oikeuksien edistämiseen, esim. Age Platform (2011), Human rights of older persons in need of care.

52 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, 2, 5, 14, 24 ja 27 artiklat.

2.2 EU:n lainsäädäntötoimet ja -politiikat: oikeuksiin perustuva lähestymistapa ikääntymiseen ja sen valtavirtaistaminen

EU:n lainsäädäntötoimet

Perusoikeuskirjassa esitetyn uuden oikeuksiin perustuvan lähestymistavan muuttaminen konkreettisiksi EU:n lainsäädäntötoimiksi ja -politiikoiksi on ollut hidas prosessi. EU ei ole vielä onnistunut luomaan kattavaa oikeudellista peruskehystä sekundaarilainsäädännölle, jolla varmistettaisiin tarvittava yhdenvertaisuus ikääntyneille ihmisille. Ainoa poikkeus on direktiivi yhdenvertaisesta kohtelusta työssä.[53] Tämä direktiivi, vaikkakin se rajoittuu työllisyyteen liittyviin tekijöihin, oli voimaan tullessaan uraauurtava, sillä se esitti ensimmäistä kertaa ikään perustuvan syrjinnän kiellon laillisesti sitovassa asiakirjassa.

Ikään perustuvan syrjinnän kielto ei kuitenkaan vielä ole läheskään aukoton. Direktiivin 6 artikla sallii erilaisen kohtelun iän perusteella ja määrittelee "suuremman määrän poikkeuksia yhdenvertaiseen kohteluun kuin on sallittu missään muussa suojaustoimenpiteessä tähän mennessä", jos sillä on "objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu, erityisesti työllisyyspoliittinen, työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva oikeutettu tavoite" ja "jos tämän tavoitteen toteuttamiskeinot ovat asianmukaiset ja tarpeen" (suhteellisuusperiaatteen mukaisesti). Tässä kontekstissa erilainen kohtelu voi myös tarkoittaa nuorten tai vanhojen ihmisten tukemista työmarkkinoilla työttömyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi tai paremman työnjaon edistämiseksi sukupolvien välillä.[54]

Huolimatta kapea-alaisuudesta ja suuresta poikkeusten määrästä direktiivi yhdenvertaisesta kohtelusta työssä on ollut hyödyllinen työkalu perusoikeuksien sisällyttämisessä lainsäädäntötoimiin ja -politiikkoihin: Ensinnäkin se on johtanut Euroopan unionin tuomioistuimen erittäin mielenkiintoiseen ja oikeuksia edistävään oikeuskäytäntöön. Tästä esimerkkinä on Mangold-tapaus, jonka sisältämä ikäsyrjinnän oikeusperiaate on EU-lainsäädännön yleinen periaate.[55] Tuomioistuin on sittemmin toistuvasti vahvistanut tämän määräyksen ja vedonnut lisäksi peruskirjan 21 artiklaan kaikkein viimeaikaisimmissa tuomioissaan.[56]

Kansallisella tasolla direktiivi johti työhön liittyvän ikäsyrjinnän kieltävän lainsäädännön käyttöön ottamiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka siinä ei selvästi säädetä yhdenvertaisuuselinten perustamisesta, kuten sukupuoleen tai rotuun perustuvan syrjinnän vastaisissa EU-direktiiveissä, se on myötävaikuttanut yhdenvertaisuuselinten perustamiseen ja/tai varmistanut osaltaan niiden asianmukaisen toimivallan. Kaikilla yhdenvertaisuuselimillä ei tästä huolimatta ole ikäsyrjinnän torjumiseen vaadittavaa toimivaltaa.[57]

Direktiivi on myös lisännyt tietämystä ikääntyneiden oikeuksista työelämässä ja vaikuttanut osaltaan valtion viranomaisten ja yksityisten työnantajien asenteiden muuttumiseen monessa asiassa. Aihealueet voivat vaihdella työpaikkailmoitusten laatimisesta työssäolovuosien lisäämiseen. Direktiivin voimaan astumisesta lähtien "on pyritty tietoisemmin välttämään stereotyyppisten ikävaatimusten esittämistä työpaikkailmoituksissa (esimerkiksi ilmaisuja nuorista ja dynaamisista työntekijöistä)", minkä voitaisiin myös tulkita olevan sukupuolten tai perhetilanteen stereotypisointia.[58] Eläkejärjestelmien kestävyyteen liittyen direktiivi on

53 Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

54 Euroopan neuvosto, Parlamentaarinen yleiskokous (2017), Suositus: Human Rights of older persons and their comprehensive care, 30.5.2017.

55 Euroopan unionin tuomioistuin (CJEU), Mangold, C-144/04, 2005.

56 Euroopan unionin tuomioistuin (CJEU), DI, C-441/14, 2016.

57 Equality bodies and Equinet: Promoting equality in Europe.

58 Euroopan komissio Staff Working Document, Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC), SWD(2014) 5 final, s. 36

Handbook on European non-discrimination law -käsikirja (2018)

Handbook on European non-discrimination law -käsikirjan yksi osio tarkastelee ikäsyrjintää koskevan oikeuskäytännön kehitystä. Siinä korostetaan ikään liittyvää erilaista soveltamisalaa ja lähestymistapaa syrjinnän perustana kansainvälisissä asiakirjoissa. Käsikirja havainnollistaa näin eri elimien välisiä eroja syrjinnänvastaisen lainsäädännön soveltamisessa, mukaan lukien Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komiteassa (ECSR).

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), Euroopan neuvosto ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) julkaisivat maaliskuussa 2018 päivitetyn *Handbook on European non-discrimination law* -käsikirjan. Se on suunniteltu avuksi oikeusalan ammattilaisille, kuten tuomareille, syyttäjille, asianajajille ja lainvalvontaviranomaisille, sekä parantamaan EU:n ja Euroopan neuvoston standardien tuntemusta erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (CJEU) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöjen kautta.

Ks. lisätietoja: Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2018), Handbook on European non-discrimination law.

lisäksi käynnistänyt työelämässä pysymisen pidentämistä ja eläkeiän nostamista koskevia poleemisia keskusteluja. Näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä poistamalla pakollinen eläkeikä tai kannustamalla eläkkeellä olevia ihmisiä jatkamaan työntekoa, jolloin he voisivat saada jonkin verran tuloja menettämättä oikeuttaan eläkkeeseen.[59]

Yhdenvertaisesta kohtelusta työssä ja ammatissa annetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolella olevat ikääntyneiden kannalta erityisen merkittävät osa-alueet, kuten sosiaalinen suojelu, terveydenhuolto, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuus sekä asuminen, eivät kuulu EU:n lainsäädännön soveltamisalaan iän perusteella, toisin kuin rotujen yhdenvertaisuutta koskevassa direktiivissä.[60] Komission vuonna 2008 antama ehdotus uudeksi yhdenvertaista kohtelua koskevaksi direktiiviksi (ETD)[61] voisi korjata tämän puutteen. Siinä säädetään syrjimättömyysperiaatteen soveltamisen laajentamisesta horisontaalisesti usean eri tekijän, mukaan lukien iän, perusteella näille ikääntyneiden kannalta erityisen merkittäville osa-alueille.[62]

Ehdotuksen käsittely on kuitenkin vielä kesken, vaikkakin yhdenvertaisesta kohtelusta työssä ja ammatissa annetun direktiivin mallin mukaisesti se jättää varsin laajan harkintavallan jäsenvaltioille. Tämä harkintavalta on vieläkin laajempi ikääntyneiden kohtelua koskevien säädösten osalta. Neuvosto ei ole vielä saavuttanut tarvittavaa yksimielisyyttä, mikä paljastaa haluttomuuden ja vaikeudet viedä asiaa pikaisesti eteenpäin. Asiaan liittyy siis edelleen ongelmia, jotka edellyttävät lisää poliittista keskustelua. Niihin kuuluu esimerkiksi direktiivin soveltamisala, sillä jotkin valtuuskunnat vastustavat

59 Ks. edellinen alaviite.

60 Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

61 Euroopan komissio (2008), Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM(2008) 426.

62 Equality for All coalition (2015), Bryssel, 16.6.2015.

sosiaalisen suojelun ja koulutuksen sisällyttämistä siihen. Myös toimivallan jakautuminen, toissijaisuusperiaate ja direktiivin edellyttämien velvoitteiden oikeusvarmuus ovat ongelmallisia kysymyksiä.[63]

Lisäksi ikääntyneet, etenkin tuen tarpeessa olevat, voivat altistua useammin laiminlyönneille, hyväksikäytölle tai väkivallalle, minkä vuoksi uhrien oikeuksia koskeva direktiivi on erityisen merkittävä heidän hyvinvointinsa kannalta.[64] Direktiivin mukaisesti rikoksen uhriksi joutuneiden ikääntyneiden tulisi voida käyttää kaikkia siihen sisältyviä oikeuksia yhdenvertaisesti kaikkien muiden uhrien kanssa. Ikä on lisäksi henkilökohtainen ominaisuus, joka tulee ottaa huomioon yksilöllisissä arvioinneissa[65] pyrittäessä tunnistamaan uhrien suojeluun liittyviä erityistarpeita ja erityisiä toimenpiteitä rikosoikeudellisissa menettelyissä. Direktiivissä korostetaan myös, että niihin uhreihin, joiden suhde rikoksentekijään ja/tai riippuvaisuus rikoksentekijästä asettaa heidät erityisen haavoittuvaiseen asemaan, tulisi kiinnittää erityishuomiota.

Monilla muillakin tätä uudemmilla EU:n lainsäädäntöaloitteilla voitaisiin pyrkiä valtavirtaistamaan oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen. Tällaisia aloitteita ovat muun muassa luonnokset esteettömyysdirektiiviksi (European Accessibility Act) ja työelämän tasapainodirektiiviksi sekä asetusehdotus yksilöllisen eurooppalaisen eläkesäästämistuotteen (Pan-European Personal Pension Product, PEPP) luomiseksi.[66] Euroopan unionin esteettömyysdirektiivi voisi esimerkiksi mahdollistaa saavutettavampien, kohtuuhintaisten ja laadukkaampien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden vammaisille ja ikääntyneille, joilla on toiminnallisia rajoituksia. Tämä puolestaan edistäisi mahdollisuutta itsenäiseen elämään ja osallisuutta yhteiskunnassa. (Ks. lisätietoja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta: Fundamental Rights Report 2018.)

Työelämän tasapainodirektiivin hyväksyminen voisi puolestaan vahvistaa sukupolvien välistä solidaarisuutta, mikä johtaisi parempien, entistä yksilöllisempien, kunnioittavampien ja kotiin keskittyvien hoivapalvelujen tarjontaan ikääntyneille. Nykyaikaisessa hyvinvointivaltiossa tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi eikä sen tulisi johtaa siihen, että valtiot vapautettaisiin hoivavastuustaan. Työelämän tasapainodirektiivi olisi samalla ensimmäinen askel kohti sitä, että perheenjäsenten osallistuminen tuen tarpeessa olevien ikääntyneiden epäviralliseen ja palkattomaan avustustyöhön tunnustettaisiin ja että sitä myös tuettaisiin.

Yksilöllisen eurooppalaisen eläkesäästämistuotteen luomiseksi tehdyn asetusehdotuksen odotetaan tarjoavan lisää vaihtoehtoja ihmisille, jotka haluavat investoida taloudellisia resursseja täydentääkseen tulevia eläketulojaan, ja siten vahvistavan laajasti ottaen heidän itsenäisyyttään ja osallistumistaan.

63 Euroopan unionin neuvosto (2017), tilannekatsaus, Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, 14867/17, 24.11.2017.

64 Euroopan parlamentin ja neuvoston 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta, EUVL L315, 2012.

65 Edellinen viite, 22 ja 23 artikla.

66 Euroopan komissio (2015), Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, COM/2015/0615 final; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta, COM/2017/0253 final; ja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta (PEPP), COM/2017/0343 final.

Ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen edistävät EU-politiikat

Hidas siirtymä kohti ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntyneiden hoitoon ja oikeuksiin ei rajoitu EU:n lainsäädännölliselle tasolle. Ikääntyneiden kohtaamien haasteiden ratkaisemiseksi on laadittu lukuisia erilaisia välineitä, ehdotuksia ja EU:n poliittisia aloitteita. Näiden pyrkimysten tavoitteena on edistää uudenlaista ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa, joka liittyy läheisesti aktiivisen ikääntymisen käsitteeseen.

Ikääntyvistä yhteiskunnista ja ikääntyneiden roolista on siten tullut EU 2020 -strategian avainkysymys.[67] Sen keskiössä on tarve kehittää teknologioita, joiden avulla ikääntyneet voivat elää itsenäistä ja ihmisarvoista elämää ja osallistua samalla aktiivisesti yhteiskuntaan. Tämä painopiste näkyy myös Aktiivisena ja terveenä ikääntymistä koskevassa eurooppalaisessa innovaatiokumppanuudessa (EIPAHA). Sen tavoitteena on edistää näkökulmaa, jonka mukaan ikääntyminen nähtäisiin ”mahdollisuutena [ennemmin kuin] taakkana”, ja korvata reaktiivinen sairaalahoito proaktiivisilla ja kotiperustaisilla palveluilla ja terveydenhoidolla.[68]

Aktiivinen ikääntyminen ja sukupolvien välinen solidaarisuus ovat niin ikään olleet esillä aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalaisena teemavuonna 2012, jonka seurauksena Euroopan unionin neuvosto esitti aiheeseen liittyviä päätelmiä ja ohjaavia periaatteita[69] sekä aktiivisen ikääntymisen indeksin (AAI). Aktiivisen ikääntymisen indeksin tavoitteena on kerätä EU:n jäsenvaltioista vertailukelpoista dataa ja aineistoa ikääntyneiden osallistumisesta ja potentiaalista eri elämän osa-alueilla ja auttaa tunnistamaan haasteita, prioriteetteja ja mahdollisia poliittisia toimintalinjoja tulevaisuudessa. AAI-indeksi koostuu 22 tilastollisesta indikaattorista, jotka on ryhmitelty neljälle alalle: työllisyys, sosiaalinen osallistuminen, itsenäinen elämä ja kyky aktiiviseen ikääntymiseen. Uusimmat tiedot ovat vuodelta 2014, mutta toiminta jatkuu.[70]

Ihmisoikeusparadigmaa ikääntyneisiin soveltavien toimintalinjojen täytäntöönpano vaatii myös asianmukaista rahoitusta sekä EU:n tasolla että kansallisilla tasoilla. Tässä suhteessa Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI)[71] ovat ratkaisevassa asemassa, sillä monelle jäsenvaltiolle ne ovat pääasiallinen innovatiivisten toimenpiteiden ja uudistusten rahoituslähde. Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annettu asetus[72] tunnustaa demografisen ikääntymisen haasteeksi ja kehottaa jäsenvaltioita käyttämään ERI-rahastoja ”ikääntyvään yhteiskuntaan liittyvän kasvun luomiseen”. Näin se esittää aktiivisen ja terveen ikääntymisen investointiprioriteettina sijoittaen sen kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistämistä ja työvoiman liikkuvuuden tukemista koskevan kahdeksannen temaattisen tavoitteensa alle.

Myös muut ERI-rahastojen temaattiset tavoitteet ovat olennaisia ikääntyneiden oikeuksien kannalta. Esimerkiksi yhdeksäs tavoite, sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä

67 Euroopan komissio (2010), EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, tiedonanto, COM(2010) 2020.

68 Euroopan komissio (2012), Guidance paper for the steering group of the pilot European innovation partnership on active and healthy ageingCommission Staff Working Paper, SEC(2011) 589 final.

69 Euroopan unionin neuvosto (EPSCO) (2012), Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): The Way Forward.

70 Upcoming AAI activities, luettu 2.2.2018.

71 Ks. Komission ERI-rahastoja käsittelevä verkkosivusto.

72 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta.

köyhyyden ja syrjinnän torjunta, määrittelee aktiivisen osallistamisen, yhtäläisten mahdollisuuksien edistämisen ja työllistettävyyden parantamisen investointiprioriteeteiksi. Tämä tarkoittaa investointeja terveydenhuoltoon ja sosiaaliseen infrastruktuuriin, eriarvoisuuden vähentämistä, sosiaali-, kulttuuri- ja virkistyspalveluiden parantamista sekä institutionaalisista palveluista avopalveluihin tapahtuvan siirtymisen tukemista. Nämä investointiprioriteetit koskevat jokaista, mukaan lukien ikääntyneitä, niin kauan kuin he kuuluvat kunkin investointiprioriteetin kohderyhmiin.

Mikä tärkeintä, rahoituskaudella 2014–2020 voimassa olevat asetukset sisältävät uusia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, että ERI-rahoitus noudattaa EU:n perusoikeusvelvoitteita. Merkittävimpiä näistä ovat ennakkoehdot. Ne asettavat alakohtaisia ja horisontaalisia, laaja-alaisia ehtoja, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä. Niitä ovat: a) ennakkoehto 8.4, joka koskee aktiivisena ja terveenä ikääntymistä ja edellyttää aktiivisen ikääntymisen politiikan suunnittelua, jonka tavoitteena on pitää ikääntyneet työmarkkinoilla ja vähentää aikaista eläköitymistä; b) ennakkoehto 9.1, joka tähtää köyhyyden vähentämiseen ja työmarkkinoilta syrjäytyneiden osallistamiseen edellyttäen jäsenvaltioita tunnistettujen tarpeiden mukaisesti kehittämään toimenpiteitä, joilla toteutetaan siirtymä institutionaalisesta hoidosta avohoitoon kaikille tällaisen tuen tarpeessa oleville, mukaan lukien ikääntyneille.[73] Tällä tavoin EU:n lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltiot kehittämään oikeuksia edistäviä ja kattavia politiikkoja ikääntyneille ja liittää EU-rahoituksen niiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Tämä ERI-rahastojen selkeä tavoite tukea ikääntyneiden ihmisten itsenäistä ja yhteisöpohjaista asumista näkyy myös EU:n sosiaalisessa pilarissa, jossa todetaan, että "[j]okaisella on oikeus kohtuuhintaisiin ja laadukkaisiin pitkäaikaishoitopalveluihin sekä varsinkin kotihoitoon ja yhteisöpohjaisiin palveluihin" (periaate 18).

Eurooppalaisen ohjausjakson seuranta- ja koordinointiprosessi on myös merkittävä EU:n väline, jonka avulla voidaan vaikuttaa kansallisiin uudistuspolitiikkoihin, erityisesti jäsenvaltioille annettavien maakohtaisten suositusten kautta. Vastauksena sille jäsenvaltiot noudattavat asianmukaisia poliittisia päätöksiä. Euroopan parlamentille vuonna 2016 laadittu analyysi[74] osoittaa, että maakohtaiset suositukset keskittyvät edelleen enemmän työllisyyskysymyksiin, kuten työmarkkinoille pääsyn helpottamiseen ja aikaisen eläköitymisen vähentämiseen, sen sijaan, että ne kiinnittäisivät huomiota kokonaisvaltaisempaan, oikeuksiin perustuvaan lähestymistapaan liittyviin kysymyksiin, kuten sosiaalipolitiikkaan, taloudellisiin resursseihin tai terveydenhuoltoon.

Euroopan komissio viittasi kuitenkin selkeästi tiedonannossaan vuoden 2017 eurooppalaisesta ohjausjaksosta[75] aktiivisen ikääntymisen käsitteeseen määritellessään suositustensa tärkeimpiä tavoitteita. Se korosti, että "tarvitaan eläkeuudistusten, työmarkkinapolitiikan, elinikäisen oppimisen ja terveydenhuollon politiikkojen yhdistelmää tukemaan aktiivisempaa ikääntyvää väestöä".

Komission vuotuisessa kasvuselvityksessä[76] vuoden 2018 eurooppalaiselle ohjausjaksolle todetaan, että jotta kaikille voidaan taata kestävät ja asianmukaiset eläkejärjestelmät, jäsenval-

73 N. Crowther, G Quinn, A. Hillen-Moore (2017), Opening up communities, closing down institutions: Harnessing the European Structural and Investment Funds.

74 European Parliament, Directorate General for Internal Policies (2016), Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance, Study for the EMPL Committee.

75 Euroopan komissio (2017), Communication from the Commission to the European Parliament the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 2017 European Semester: Country-specific recommendations, COM(2017) 500 final.

76 Euroopan komissio (2017), 2018 European Semester: Annual Growth Survey.

tioiden olisi tehtävä muutakin kuin varmistettava julkisten eläkejärjestelmien kestävyys, myös epäsuotuisissa olosuhteissa. Niiden tulisi myös muun muassa lisätä eläketuloja pidentämällä työssäoloaikaa, linkittämällä eläkeikä elinajanodotteeseen ja vähentämällä aikaista poistumista työmarkkinoilta. Lisäksi se painottaa terveydenhuoltouudistusten ja pitkäaikaishoitojärjestelmien tarvetta ottaen huomioon ikääntyvän väestön. Näin voidaan parantaa niiden kustannustehokkuutta ja varmistaa niiden verotuksellinen kestävyys sekä taata ikääntyvien mahdollisuus kohtuuhintaisiin, laadukkaisiin, ehkäiseviin ja hoitaviin terveydenhuoltopalveluihin.

> ”Tämän tulisi olla käänteentekevä hetki – yhteisellä julistuksella Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista osoitamme yhteisen sitoutumisemme suojella ja vahvistaa oikeutta yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja mahdollisuuksiin, joita puolustamme ja joihin kaikilla kansalaisilla on oikeus. Sen on myös oltava ensimmäinen monista tulevista askelista tähän suuntaan.”
>
> Euroopan komission puheenjohtaja Juncker, Lehdistötiedote, 16.11.2017.

2.3 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin potentiaali

EU:n instituutioiden yhteinen julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista, joka astui voimaan 17. marraskuuta 2017 Göteborgissa, on uusin ja kaikkein lupaavin kehitysaskel sosiaalisten oikeuksien alalla. Se on eittämättä askel eteenpäin ja mahdollisuus rakentaa ”sosiaalisempaa Eurooppaa”, jossa on vahvempi sosiaalisten oikeuksien suoja sekä EU:n että kansallisilla tasoilla. Julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista voisi olla erityisesti ikääntyneille tilaisuus uudistaa ja vahvistaa pyrkimyksiä edistää perusoikeuskirjassa esitetyn ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan täytäntöönpanoa. Kaikkien sidosryhmien poliittinen tahto ja sitoutuminen asiaan ovat sen onnistumisen ehdoton edellytys. Mutta nyt se tulisi muuttaa konkreettisiksi toimiksi lainsäädäntötoimenpiteiden ja poliittisten aloitteiden osalta niin EU:n kuin kansallisillakin tasoilla.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin – samoin kuin vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan – heikkous on se, että se on oikeudellisesti sitomaton teksti oikeuksista ja periaatteista. Sen johdanto-osassa jäsenvaltiot huomauttavat, että pilarilla ”ei laajenneta perussopimuksissa määrättyä unionin toimivaltaa eikä niissä annettuja tehtäviä” eikä se ”rajoita jäsenvaltioiden tunnustettua oikeutta määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet ja hallinnoida julkista talouttaan […]”. Näin siinä todetaan yksiselitteisesti, että ”periaatteiden ja oikeuksien oikeudellinen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttää ensin asianmukaisella tasolla hyväksyttäviä erityisiä toimia tai säädöksiä”.

Pilarissa ilmaistua yhteistä poliittista tahtoa ja sitoutumista ei kuitenkaan tulisi aliarvioida. Kuten johdannossa jälleen todetaan, jäsenvaltioiden johtajat ”ovat painottaneet, että taloudelliseen ja sosiaaliseen epävarmuuteen on puututtava ensi tilassa elämäntapamme turvaamiseksi”. Se kehottaa jäsenvaltioita tunnustamaan, että ”globalisaatio, digitaalinen vallankumous, muuttuvat työtavat, yhteiskunnan kehittyminen ja väestönkehitys aiheuttavat uusia mahdollisuuksia ja haasteita. Huomattavan eriarvoisuuden, pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden sekä sukupolvien välisen yhteisvastuun kaltaiset haasteet ovat jäsenvaltioissa usein samanlaisia, joskin vaihtelevissa määrin”. Tämän lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa on kyse periaatteista ja oikeuksista, ”joista on jo säädetty unionin säännöstössä”.

Yhteyttä Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa esitettyjen oikeuksien ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin sisältyvien oikeuksien ja periaatteiden välillä ei selvästi eritellä, mikä rajoittaa sosiaalisen

peruskirjan merkitystä pilarin tulkitsemisessa ja toimeenpanemisessa. Siitä huolimatta, kuten komissiokin toteaa, pilari rakentuu voimassa olevalle kansainväliselle oikeudelle, johon luetaan vuoden 1961 Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä sen vuonna 1966 uudistettu versio.[77]

Yllä esitetyn valossa yhteinen julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista merkitsee mahdollisuutta EU:n instituutioille ja jäsenvaltioille ottaa kaikki olemassa olevat työkalut kokonaisuudessaan käyttöön. Tähän kuuluu EU:n ensisijainen oikeudellinen kehys ja perustamissopimuksilla unionille myönnetty toimivalta monilla ikääntyneiden hyvinvoinnin kannalta erityisen merkittäviin sosiaalisiin oikeuksiin liittyvillä aloilla. Näitä aloja ovat muun muassa sosiaalipolitiikka, työllisyys ja ammatillinen koulutus, terveydenhuolto ja syrjimättömyys. Se on mahdollisuus pyrkiä ”antamaan enemmän painoarvoa” näille ”vähemmän tunnetuille EU:n lainsäädännön alaan kuuluville oikeuksille”, kuten Euroopan unionin perusoikeusviraston Perusoikeusraportti 2017 (Fundamental Rights Report 2017) osoittaa.[78]

Euroopan ihmisoikeuspilarissa määriteltyjen, suoraan ikääntyneisiin viittaavien avainperiaatteiden lisäksi suurin osa siinä esitetyistä

77 European Commission (2018), Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights, SWD(2018) 67 final, s. 2.

78 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2017), Fundamental Rights Report 2017, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 24.

Ikääntyneiden kannalta tärkeimmät Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet

3. Yhtäläiset mahdollisuudet Jokaisella on sukupuolesta, rodusta, etnisestä alkuperästä, uskonnosta, vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatta oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin siltä osin kuin on kyse työstä, sosiaalisesta suojelusta, koulutuksesta ja yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuudesta. Aliedustettujen ryhmien yhtäläisiä mahdollisuuksia on edistettävä.

9. Työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen Vanhemmilla ja henkilöillä, joilla on hoitovelvollisuuksia, on oikeus kohtuulliseen lomaan, joustaviin työjärjestelyihin ja hoitopalveluihin. Naisilla ja miehillä on tasavertainen oikeus erityisvapaisiin hoitovelvollisuuksiensa suorittamiseksi. Heitä on kannustettava käyttämään tällaisia vapaita tasapainoisella tavalla.

15. Vanhuuden toimeentulo ja eläkkeet Eläkkeelle jääneillä työntekijöillä ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla on oikeus eläkkeeseen, joka on oikeassa suhteessa heidän sosiaalivakuutusmaksujensa kanssa ja joka varmistaa kohtuullisen toimeentulon. Naisilla ja miehillä on oltava yhtäläiset mahdollisuudet eläkeoikeuksien hankkimiseen.

17. Vammaisten osallistaminen Vammaisilla on oikeus ihmisarvoisen elämän varmistavaan toimeentulotukeen, työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistaviin palveluihin ja heidän tarpeisiinsa mukautettuun työympäristöön.

18. Pitkäaikaishoito Jokaisella on oikeus kohtuuhintaisiin ja laadukkaisiin pitkäaikaishoitopalveluihin sekä varsinkin kotihoitoon ja yhteisöpohjaisiin palveluihin.

muista oikeuksista ja periaatteista tunnustetaan tasavertaisin edellytyksin kaikille, riippumatta mistään yksilöt toisistaan erottavasta perusteesta, ikä mukaan lukien. Tämä koskee esimerkiksi seuraavia jokaiselle kuuluvia oikeuksia:

1. oikeus elinikäiseen oppimiseen (periaate 1)
2. oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa (periaate 14)
3. oikeus kohtuuhintaiseen, ehkäisevään, hoitavaan ja laadukkaaseen terveydenhuoltoon (periaate 16)
4. oikeus laadukkaaseen sosiaaliseen asumiseen tai apuun asumisen järjestämisessä (periaate 19) ja
5. oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin (periaate 20).

Julistaessaan kaikki nämä sosiaaliset oikeudet ja periaatteet yhdenvertaiselta pohjalta jokaiselle ihmiselle pilari vahvistaa sen, kuinka tärkeää ikääntyneiden on käyttää oikeuksiaan ja osallistua kaikille elämän osa-alueille tasavertaisesti muiden kanssa, kuten perusoikeuskirjassakin todetaan. Samalla Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin erityinen säännös ikääntyneiden tuloihin ja eläkkeisiin tai haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille tarjottavaan asianmukaiseen apuun ja suojaan liittyvissä kysymyksissä (periaate 19) osoittaa, että EU ja jäsenvaltiot tunnustavat tarpeen kehittää ja ylläpitää ikääntyneitä suojaavaa kehystä. Tämä on mahdollista säilyttämällä tasapaino yhteisen nimittäjän, ihmisarvon, alla olevien tekijöiden – itsenäisyyden, osallisuuden ja suojelun – välillä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari pohjautuu perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 25 artiklassa vahvistetulle ”aktiivisen ikääntymisen” käsitteelle ja samalla myös vahvistaa sitä. Se edustaa myönteistä kehitystä kohti ikääntyneille sosiaalisempaa ja kunnioittavampaa Euroopan unionia. Ottaen huomioon sen ei-sitovan luonteen on kuitenkin huomattava, että EU:n instituutioiden ja jäsenvaltioiden on muutettava poliittinen sitoutuneisuutensa konkreettisiksi oikeudellisiksi ja poliittisiksi toimenpiteiksi. Komission jo tekemien lainsäädäntöaloitteiden hyväksyminen (niistä esimerkkinä on erityisesti ehdotus yhdenvertaista kohtelua koskevaksi direktiiviksi eli ”yhdenvertaisuusdirektiivi”) sekä ikääntyneiden oikeuksia koskevat kannanotot eurooppalaisella ohjausjaksolla kertoisivat merkittävästä edistyksestä.

2.4. Globaalia kehitystä heijastelevat EU:n poliittiset toimenpiteet

Oikeudellinen ja poliittinen kehitys EU-tasolla kertovat hitaasta mutta selkeästä siirtymästä kohti ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen. Tämä heijastuu parhaillaan käynnissä oleviin keskusteluihin ja toimenpiteisiin laajemmin koko Euroopan tasolla sekä myös kansainvälisesti. Lukuun ottamatta Etelä-Amerikkaa ja Afrikkaa, joissa erityiset lainsäädäntökehykset on aivan hiljattain allekirjoitettu,[79] käytössä ei ole erityisesti ikääntyneiden ihmisoikeuksia koskevia laillisesti sitovia välineitä. Siitä huolimatta viimeisten 30 vuoden aikana on kehitetty merkittäviä ei-sitovia välineitä ja poliittisia toimia. Tämä viittaa kansainvälisten sidosryhmien lisääntyviin pyrkimyksiin edistää universaalisten oikeuksien toteutumista kaikenikäisten ihmisten osalta.

Vuonna 2002, tasan 20 vuotta ensimmäisen, vuonna 1982 järjestetyn YK:n ikääntymistä käsittelevän maailmankonferenssin (World Assembly on Ageing) jälkeen, 159 YK:n jäsenvaltiota hyväksyi viimeisimmän ikääntymistä koskevan instrumentin, Madridin kansainvälisen ikääntymistä koskevan toimintasuunnitelman (Madrid International Plan of Action on Ageing,

79 Organization for American States (OAS) (2015), Inter-American convention on protecting the human rights of older persons; ja African Union (2016), Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons.

Kuvio 2: Valikoidut ikääntymistä koskevat kansainväliset ja eurooppalaiset välineet ja aloitteet

Kansainvälinen taso

- **1982 –** Vienna International Plan of Action on Ageing (Wienin kansainvälinen ikääntymistä koskeva toimintasuunnitelma)
- **1991 –** UN Principles for Older Persons (Yhdistyneiden kansakuntien ikääntyneitä ihmisiä koskevat periaatteet)
- **2002 –** Madrid International Plan of Action on Ageing (Madridin kansainvälinen ikääntymistä koskeva toimintasuunnitelma)
- **2010 –** United Nations Open-ended Working Group on Ageing (YK:n avoin työryhmä ikäihmisten ihmisoikeuksien vahvistamiseksi)
- **2014 –** Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons (Ikääntyneiden ihmisoikeuksien toteutumista valvova itsenäinen asiantuntija)
- **2015 –** Inter-American convention on protecting the human rights of older persons
- **2016 –** Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons
- **2016–2020 –** WHO Global strategy and action plan on ageing and health

Euroopan neuvoston taso

- **1996 –** Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja
- **2014 –** Recommendation on the promotion of the human rights of older persons
- **2017 –** Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma "Human rights of older persons and their comprehensive care"

EU:n taso

- **2000 –** Euroopan unionin perusoikeuskirja
- **2000 –** Työllisyyden tasa-arvodirektiivi
- **2011 –** European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing (Aktiivisena ja terveenä ikääntymistä koskevan eurooppalainen innovaatiokumppanuus)
- **2012 –** European year of active ageing and intergenerational solidarity (Aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalainen teemavuosi)
- **2017 –** Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

MIPAA). Tämä oli todellinen käännekohta matkalla kohti ”kaikenikäisten yhteiskuntaa”.[80] Tässä yhteydessä Euroopan alueellinen strategia (MIPAA/RIS) korostaa ”sukupuolisensitiivisten, näyttöön perustuvien, koordinoitujen ja kokonaisvaltaisten politiikkojen turvaamista, millä yhteiskunnat ja taloudet voidaan sopeuttaa harmonisesti demografiseen muutokseen”. Euroopan alueellinen strategia sisältää kymmenen sitoumusta, jotka koskevat väestöön ja yksilöllisen ikääntymiseen liittyviä erilaisia osa-alueita.[81] Vieläkin uudemmassa Lissabonin ministerijulistuksessa (Lisbon Ministerial Declaration) vuodelta 2017 esitetään kolme poliittista tavoitetta, joita kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulee pyrkiä vuoteen 2022 mennessä. Tavoitteet ovat:

- ikääntyneiden ihmisten potentiaalin tunnustaminen
- pidemmän työssäoloajan ja työkyvyn edistäminen ja
- ihmisarvoisen ikääntymisen varmistaminen.[82]

MIPAA-ohjelma on myös merkittävä suhteessa kestävän kehityksen tavoitteisiin, joissa ikääntyneiden tarpeet, erityisesti tarpeet sosiaaliseen suojeluun, terveyteen, eriarvoisuuden vähentämiseen ja köyhyyden poistamiseen, on otettu huomioon (tavoitteet 1, 3, 10 ja 11). Ikääntyneet mainitaan lisäksi ravintoon, resurssien käyttöön, terveydenhuoltoon, saavutettavuuteen, turvallisuuteen ja kohdennettuun tiedonkeruuseen ja analysointiin liittyvien tavoitteiden alla.[83]

Kaikki yllä mainitut toimenpiteet ovat kuitenkin oikeudellisesti sitomattomia välineitä. Vaikka sitoumukset ovat varsin monipuolisia ja MIPAA huomioi edeltäjiään useampia ikääntyneisiin liittyviä näkökulmia, ”sitä ei luotu varsinaisesti ihmisoikeuksia koskevaksi välineeksi, vaan sosioekonomisten tavoitteiden saavuttamista koskevien suositusten kokoelmaksi”.[84] Vastatakseen näihin puutteisiin ja varmistaakseen, että ikääntyneet voivat käyttää ihmisoikeuksiaan täysimääräisesti YK:n yleiskokous on käynnistänyt äskettäin kaksi muutakin prosessia.

YK:n avoin työryhmä ikäihmisten ihmisoikeuksien vahvistamiseksi (UN Open-ended Working Group on Ageing) perustettiin vuonna 2010. Ikääntyneiden ihmisoikeuksien toteutumista valvovan itsenäisen asiantuntijan tehtävä (Independent Expert on the Enjoyment of all Human Rights by Older Persons) perustettiin vuonna 2014. Molemmat välineet merkitsevät selkeää ”paradigmanmuutosta ikääntymiseen liittyvästä, vallitsevasta talouden ja kehityksen näkökulmasta kohti välttämätöntä, ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa, jonka mukaan ikääntyneet nähdään pelkkien edunsaajien sijaan oikeussubjekteina, joilla on tietyt oikeudet ja joille valtioiden on taattava mahdollisuudet käyttää näitä oikeuksia”.[85] YK:n avoin työryhmä ikäihmisten ihmisoikeuksien vahvistamiseksi on ensimmäinen globaali prosessi, joka on perustettu arvioimaan olemassa olevia välineitä. Jos se havaitsee puutteita, se pyrkii ”harkitsemaan kansainväliselle oikeudelliselle välineelle tehtäviä ehdotuksia, joilla voidaan edistää ja suojella

80 United Nations (UN) Division for Social Policy and Development Ageing (2002), Madrid Plan of Action and its Implementation.

81 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio (2002), Regional implementation strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002, ECE/AC.23/2002/2/Rev.6, 11.9.2002.

82 UNECE Ministerial Conference on Ageing (2017), Lisbon Ministerial Declaration, 22.9.2017.

83 Ks. UN ESCAP, MIPAA and the 2030 Agenda.

84 AGE Platform (2017), Older person’s self-advocacy handbook.

85 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (Human Rights Council) (2016), Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Human Rights Council, A/HRC/33/44, kpl 126.

ikääntyneiden oikeuksia ja ihmisarvoa".[86] Liittyen sen työskentelyyn ikääntyneiden ihmisoikeuksien toteutumista valvova itsenäinen asiantuntija totesi, että olemassa oleva poliittinen kehys, MIPAA, "ei riitä takaamaan, että ikääntyneet voivat käyttää täysimääräisesti kaikkia ihmisoikeuksiaan". Se vaati valtioilta toimenpiteitä ikääntyneiden oikeuksien suojelemiseksi ja kehotti niitä esimerkiksi harkitsemaan uuden yleissopimuksen laatimista ikääntyneille.[87]

Euroopan neuvoston nykyiset välineet eivät suoranaisesti koske ikää tai ikäsyrjintää, eikä sitä suoraan käsitellä myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjimättömyyttä koskevassa pöytäkirjassa nro 12 tai uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan syrjimättömyyttä koskevassa E artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin tunnustanut, että "iän voidaan katsoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettu "muu asema'", minkä vuoksi ikä on tuomioistuimen kieltämä syrjinnän peruste.[88]

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tunnustaa ikääntyneiden oikeudet ihmisarvoiseen ja riippumattomaan elämään ja oikeuden osallistua sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen elämään.[89] Mielenkiintoista on, että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artikla, joka vahvistaa ikääntyneiden oikeuden sosiaaliseen suojeluun, liittää asianmukaiset resurssit, asumisen ja terveydenhuollon – sosiaaliseen suojeluun kuuluvina tekijöinä – selkeästi ikääntyneiden mahdollisuuteen osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja "elää itsenäistä elämää heille tutussa ympäristössä". Tämän lisäksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 30 artiklassa, joka vahvistaa oikeuden suojeluun köyhyydeltä ja sosiaaliselta syrjäytymiseltä, todetaan, että tällaisen oikeuden toteutuminen edellyttää, että köyhyydessä ja sosiaalisesti syrjäytyneinä elävillä ihmisillä tai niillä, joilla on riski joutua tällaisiin tilanteisiin, olisi myös oltava sen edellyttämät mahdollisuudet työllistymiseen, asumiseen, koulutukseen tai harjoitteluun, kulttuuriin sekä sosiaaliseen ja lääketieteelliseen tukeen.

Arvio Euroopan neuvoston oikeudellisesti sitomattomista instrumenteista osoittaa, että Euroopan neuvoston ministerikomitean ikääntyneitä koskevat suositukset keskittyvät ensisijaisesti seuraaviin kahteen näkökulmaan:

1. haavoittuvassa asemassa olemiseen – esimerkiksi "haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten suojelu" ja "palliatiivisen hoidon organisointi"[90] ja
2. päällekkäisten perusteiden synnyttämään kumuloituvaan epäsuotuisaan asemaan – esimerkiksi "ikääntyneiden vanhusten" tai "ikääntyneiden siirtolaisten" osalta.[91]

86 Yhdistyneet kansakunnat (UN), Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous (2013), Resolution 67/139: Towards a comprehensive and integral international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons, 13.2.2013. Ks. lisätietoja työryhmän toiminnasta: Open-ended working group on ageing.

87 Ks. myös Kornfeld-Matte, R. (2016), "As the world ages, more must be done to protect the rights of older persons", Open Democracy.

88 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal, No. 17484/15, 25.7.2017; ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), Schwizgebel v. Switzerland, No. 25762/07, 10.6.2010.

89 Euroopan neuvosto (1996), European Social Charter (revised), Details of Treaty No. 163.

90 Euroopan neuvosto (1999), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on principles concerning the legal protection of incapable adults, No. R(99)4; ja Euroopan neuvosto (2003), Recommendation of the Committee of Minister to member States on the organisation of palliative care, Rec(2003)24.

91 Euroopan neuvosto (2009), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on ageing and disability in the 21st century: sustainable frameworks to enable greater quality of life in an inclusive society, CM/Rec(2009)6; ja Euroopan neuvosto (2011), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on reducing the risk of vulnerability of elderly migrants and improving their welfare, CM/Rec(2011)5.

Ministerikomitea laati kuitenkin erityissuosituksen ikääntyneiden oikeuksista vuonna 2014. Se oli ensimmäinen eurooppalainen kohdennettu ihmisoikeusinstrumentti, huolimatta sen oikeudellisesti sitomattomasta luonteesta.[92] Lisäksi vuonna 2017 Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi päätöslauselman "Ikääntyneiden ihmisoikeudet ja heidän kattava hoitonsa", jossa kehotetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla voidaan torjua ikäsyrjintää, parantaa hoitoa ja ehkäistä ikääntyneiden sosiaalista syrjäytymistä.[93] Lisäksi hyväksyttiin suositus, jossa ministerikomiteaa pyydettiin harkitsemaan ikääntyneiden oikeuksia koskevan "oikeudellisesti sitovan välineen luomisen tarpeellisuutta ja toteutettavuutta".[94]

Kaikki nämä kehitysvaiheet sekä EU:n että laajemmin koko Euroopan tasolla ja kansainvälisesti osoittavat, että käynnissä on hidas mutta vääjäämätön kehityskulku kohti ajattelutapaa, jossa tunnustetaan tarve suojella tehokkaammin ikääntyneiden oikeuksia. Tämä heijastelee siirtymää kohti oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen.

92 Euroopan neuvosto (2014), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons, CM/Rec(2014)2.

93 Euroopan neuvosto, Parlamentaarinen yleiskokous (2017), päätöslauselma: Human rights of older persons and their comprehensive care, 30.5.2017.

94 Euroopan neuvosto, Parlamentaarinen yleiskokous (2017), suositus: Human rights of older persons and their comprehensive care, 30.5.2017.

FRA:n lausunnot

Työmarkkinoilla ja kansallisissa sosiaaliturvajärjestelmissä on jo tehty merkittäviä muutoksia, jotta voidaan vastata eliniän pidentymiseen ja haasteisiin, joita ikääntyvä yhteiskunta asettaa kansallisille talous- ja yhteiskuntajärjestelmille. Prosessin myötä Euroopan unionissa (EU) ja maailmalla on käynnistetty useita aloitteita. Niihin kuuluvat ikään perustuvan syrjinnän torjunta työllisyyden alalla, aktiivisen ikääntymisen edistäminen ja työurien pitenemisen kannustimet sekä ikääntymistä käsittelevät sosiaaliturvajärjestelmien uudistukset erityisesti eläkkeiden, terveydenhuoltopalvelujen ja pitkäaikaishoidon alalla. Aiemmin lähestymistavat ovat olleet tarveperusteisia ja niiden tavoitteena on ollut vastata ikään liittyviin ongelmiin. Uudistuksissa siirrytään kuitenkin vähitellen kohti yksilöä, jolla on perusoikeudet ja sisäsyntyinen ihmisarvo. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaan ihmisarvo on loukkaamaton ja sitä on kunnioitettava ja suojeltava iästä riippumatta.

Ajattelutavan muutoksessa ei pidä silti unohtaa ikääntyneiden ikään liittyviä tarpeita eikä heikentää valtion vastuuta tukea tarvitsevia yksilöitä – myös ikääntyneitä – kohtaan. Lisäksi ikääntyneet ovat heterogeeninen ryhmä, jolla on varsin erilaisia tarpeita ja mieltymyksiä. Useat elämänkaaren aikana muodostuneet mieltymykset ja kokemukset vaikuttavat ikääntymisen seurauksiin. Sukupuoli, maahanmuuttajatausta tai etninen alkuperä, vammaisuus ja sosioekonominen asema sekä maantieteelliset tai muut näkökohdat voivat vaikuttaa yhdessä kielteisesti ikääntyneisiin. Tämä vuorostaan vaikuttaa merkittävästi siihen, missä määrin he hyödyntävät oikeuksiaan.

EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut kansalaisoikeudet, poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset oikeudet koskevat kaikkia iästä riippumatta. Ikä mainitaan kuitenkin nimenomaisesti 21 artiklassa syrjinnältä suojeltuna syynä. Lisäksi 25 artiklassa ”unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään”.

Syrjimättömyys, yhtäläiset mahdollisuudet ikääntyneille useilla elämänalueilla sekä ihmisarvoinen elämä sisältyvät myös hiljattain hyväksyttyyn Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin. Euroopan komission mukaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ”menee nykyistä säännöstöä pidemmälle”. Tavoitteena on pohtia, miten ulotetaan suojelu ikään perustuvalta syrjinnältä sosiaaliseen suojeluun, kuten sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon, koulutukseen sekä yleisesti tarjottavien tavaroiden ja palvelujen saantiin.

Sosiaalisten oikeuksien pilari ei ole oikeudellisesti sitova periaatteiden ja oikeuksien kokoelma. Sen hyväksyminen on kuitenkin osoitus EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden vahvasta poliittisesta tahdosta ja sitoutumisesta työhön sosiaalisemman ja osallistavamman Euroopan

aikaansaamiseksi – Euroopan, joka hyödyntää paremmin ja kunnioittavammin koko inhimillistä pääomaansa sulkematta ketään ulkopuolelle. Sen avulla EU ja sen jäsenvaltiot voivat saada aikaan konkreettisia tuloksia ikääntyneiden oikeuksien edistämisessä ja täytäntöönpanossa. Ikääntyneet muodostavat merkittävän osan inhimillisestä pääomasta ja voivat antaa huomattavan panoksen kaikkiin elämänalueisiin.

Sääntöjen ja vähimmäisvaatimusten määrittäminen on kuitenkin vasta prosessin ensimmäinen askel. Tietoisuuden herättäminen sekä koordinointi- ja seurantamekanismien käyttö ovat yhtä välttämättömiä kaikkien, myös ikääntyneiden, perusoikeuksien noudattamiseksi siten kuin perusoikeuskirjassa säädetään. Tässä sekä EU:n toimielinten että jäsenvaltioiden osallistuminen on erittäin tarpeellista.

Seuraavassa kuvatut FRA:n lausunnot olisi nähtävä tekijöinä, joilla tuetaan muutosta kohti kattavaa ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen.

FRA:n lausunto 1.1

Unionin lainsäätäjän olisi jatkettava toimiaan yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin hyväksymiseksi. Direktiivillä laajennetaan horisontaalisesti suojelu eri syihin, myös ikään, perustuvalta syrjinnältä koskemaan alueita, jotka ovat erityisen tärkeitä ikääntyneille, kuten yleisesti tarjottavien tavaroiden ja palvelujen saanti, sosiaalinen suojelu, terveydenhuolto ja asuminen.

FRA:n lausunto 1.2

Sosiaalisten oikeuksien suojelua olisi vahvistettava. Siksi unionin lainsäätäjän olisi ryhdyttävä konkreettisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin, joilla pannaan täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa vahvistetut periaatteet ja oikeudet. Tässä yhteydessä sen olisi varmistettava, että ehdotettu työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskeva direktiivi hyväksytään nopeasti, ja vauhditettava kattavan eurooppalaisen esteettömyyssäädöksen hyväksymismenettelyjä. Esteettömyyssäädöksen on oltava johdonmukainen laajemman EU:n lainsäädännön kanssa. Siksi säädökseen olisi sisällytettäviä säännöksiä, jotka liittävät sen muihin asiaankuuluviin säädöksiin, kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskeviin asetuksiin.

FRA:n lausunto 1.3

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi harkittava Euroopan rakenne- ja investointirahastojen sekä muiden EU:n rahoitusvälineiden käyttöä, jolla edistettäisiin oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen. Ikääntyneiden ihmisarvoista ja itsenäistä elämää sekä osallistumismahdollisuuksia edistäviä uudistuksia olisi tehostettava. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi siksi vahvistettava ja tehostettava tulevalla ohjelmakaudella (vuoden 2020 jälkeen) ennakkoehtoja. Näillä toimenpiteillä olisi varmistettava, että EU:n rahoitusta käytetään perusoikeuksia koskevien velvoitteiden mukaisesti.

Lisäksi EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi puututtava järjestelmällisesti ikääntyneiden kohtaamiin haasteisiin keskeisissä politiikan koordinointimekanismeissa, kuten eurooppalaisessa ohjausjaksossa.

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE

00102 Eduskunta, Helsinki
www.ihmisoikeuskeskus.fi

00102 Riksdagen, Helsingfors
www.manniskorattscentret.fi