

RÉTTARSTAÐA ELÐRA FÓLKS

UPPHAFLEGT HANDRIT: GUÐRÚN DÖGG GUÐMUNSDÓTTIR, EVA SIGRÚN ÓSKARSDÓTTIR OG ERNA SIF
JÓNSDÓTTIR. GUÐLAUG HREFNA JÓNASARDÓTTIR LAUK SKRIFUM, FRÁGANGI OG UPPFÆRSLU

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS

MED STUDNINGI

FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS, NÝSKÖPUNARSJÓÐS NÁMSMANNA, MENNINGARSJÓÐS, MANNRÉTTINDARÁÐS
REYKJAVÍKURBORGAR OG RANNSÓKNARSJÓÐS ÖLÐRUNAR

1. Inngangur	5
2. Þróun löggjafar um málefnið	7
2.1 Íslensk löggjöf	7
2.2 Þjóðaréttur	10
2.2.1 Sameinuðu þjóðirnar	12
2.2.2 Evrópuráðið	19
2.2.3 Evrópusambandið	25
2.2.4 Norrænt samstarf	29
3 Réttaröryggi eldra fólks	31
3.1 Almennt um réttaröryggi eldra fólks	31
3.2 Skilgreining á hugtakinu öldrun	32
3.3 Mannréttindi eldra fólks	32
3.4 Stjórnskipulag málefna eldra fólks	34
3.4.1 Almennt	34
3.4.2 Samstarfsnefnd um málefni aldraðra	35
3.4.3 Framkvæmdasjóður aldraðra	36
3.4.3 Þjónustuhópur aldraðra	36
3.4.4 Öldrunarþjónusta	37
3.5 Dómstólar	40
3.6 Ýmis ákvæði sem ætlað er að vernda réttaröryggi eldra fólks	41
3.6 Skipan málefna eldra fólks á hinum Norðurlöndunum	43
4 Réttur til aðgengis	45
4.1 Almennt	45
4.2 Þjóðaréttur	46
4.3 Innlend löggjöf	47
4.4 Niðurstöður	48
5 Réttur til framfærslu og félagsþjónustu	49
5.1 Almennt	49
5.2 Þjóðaréttur	49
5.3 Innlend löggjöf	51
5.3.1 Ákvæði í stjórnarskrá	51
5.3.2 Lög um almannatryggingar	51
5.3.3 Lög um sjúkratryggingar	54
5.3.4 Lög um félagslega aðstoð	54
5.3.5 Lög um málefni aldraðra	56
5.3.6 Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga	56
5.4 Niðurstöður	57
6 Réttur til heilbrigðisþjónustu	58
6.1 Almennt	58
6.2 Þjóðaréttur	59
6.3 Innlend löggjöf	60
6.3.1 Almennt	60
6.3.1 Ákvæði í stjórnarskrá	60
6.3.2 Lög um heilbrigðisþjónustu	61
6.3.3 Lög um réttindi sjúklinga	61
6.3.4 Lög um sjúkratryggingar	62

6.4 Niðurstöður	64
7 Réttur til persónufrelsis og friðhelgi einkalífs	65
7.1 Almenn	65
7.2 Þjóðaréttur	66
7.3 Innlend löggjöf	67
7.3.1 Ákvæði í stjórnarskrá	67
7.3.2 Lögræðislög	68
7.4 Niðurstöður	69
8 Réttur til fjölskyldulífs	70
8.1 Almenn	70
8.2 Þjóðaréttur	71
8.3 Innlend löggjöf	72
8.3.1 Ákvæði í stjórnarskrá	72
8.3.2 Hjúskaparlög og lög um staðfesta samvist	72
8.4 Niðurstöður	72
9 Réttur til menntunar	73
9.1 Almenn	73
9.2 Þjóðaréttur	73
9.3 Innlend löggjöf	74
9.4 Niðurstöður	74
10 Réttur til atvinnu og tómstunda	75
10.1 Almenn	75
10.2 Þjóðaréttur	76
10.3 Innlend löggjöf	77
10.3.1 Ákvæði í stjórnarskrá	77
10.3.2 Lög um jafna meðferð	77
10.4 Niðurstöður	78
11 Réttur til búsetu og eigin heimilis	79
11.1 Almenn	79
11.2 Þjóðaréttur	79
11.3 Innlend löggjöf	80
11.3.1 Lög um málefni aldraðra	80
11.4 Niðurstöður	82
12 Bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð	83
12.1 Almenn	83
12.2 Þjóðaréttur	86
12.3 Innlend löggjöf	86
12.1.1 Ákvæði í stjórnarskrá	86
12.4 Niðurstöður	87
13 Lokaorð	88
Heimildaskrá.	91

1. INNGANGUR

Orðið *öldrún* er nýtt í íslenskri tungu en það heyrðist fyrst á sjöunda áratug síðustu aldar og merkir að eldast, reskjast eða fullorðnast. Ólíkt orðinu elli sem hefur í gegnum tíðina haft yfir sér fremur neikvæðan blæ þá er *öldrún* hlutlaust orð sem felur ekki í sér afstöðu til þess hvort öldrún sé góð eða slæm. Að eldast er einstaklingsbundið ferli sem greinist eftir líffræðilegum aldri, líkamlegu ástandi, sálfræðilegum aldri, eigin viðhorfum, félagslegum aldri og viðhorfum samfélagsins til manns. Þar kemur því inn í mat einstaklingsins á aldri sínum, líkamlegri getu og stöðu hans innan samfélagsins.¹

Um miðja 20. öldina jókst samfélagsleg umræða og fræðilegur áhugi á öldruðum og málefnum þeirra til muna í kjölfar örra breytinga á aldurssamsetningu borgara á vesturlöndum. Dregið hafði úr barneignum og framfarir í læknavísindum og heilbrigðismálum höfðu lengt meðalævi fólks umtalsvert. Þannig hefur eldra fólki fjölgað mikið og hratt og búist er við því að þessi þróun haldi áfram næstu aldirnar. Um 10% einstaklinga í heiminum eru nú 60 ára og eldri og búist er við því að hlutfallið hækki í 20% árið 2050. Einnig hefur þróunin orðið sú að lífaldur fólks hefur hækkað og fólk frá 80 ára og eldri er sá hópur eldra fólks sem fjölgar nú hraðast og er um 14% af aldurshópnum 60 ára og eldri. Meiri hluti eldra fólks eða um 55% eru konur og það er verulegur munur á milli heimsálfa eins og glöggst má sjá á milli Evrópu þar sem 20% er yfir 60 ára eða eldri en aðeins 5% í Afríku.²

Á Íslandi hefur þróunin verið svipuð þ.e.a.s. landsmönnum fjölgar af náttúrulegum ástæðum fyrst og fremst, þ.e. fæddir eru fleiri en dánir. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar fyrir árin 2017-2066³ mun meðalævilengd karlanna hækka úr 79,7 árum árið 2017 í 84,4 ár árið 2066 en meðalævi kvenna mun hækka úr 83,8 árum árið 2017 í 88,6 ár árið 2066. Lífslíkur hafa því aukist alla 20. öldina og í samanburði við flest önnur vestræn ríki hefur fæðingartíðni verið há á Íslandi þó að árið 2018 hafi frjósemi íslenskra kvenna verið lægri en nokkurn tíma síðan mælingar hófust árið 1853.⁴ Við upphaf sjöunda áratugarins gat hver kona hér á landi vænst þess að eignast rúmlega fjögur börn um ævina en dregið hefur þó hægt úr þessari frjósemi hér á landi hin síðustu ár. Hagstofan spáir því að fjöldi þeirra sem ná ellilífeyrisaldri fram til ársins 2060 muni nær tvöfaldast. Í ársbyrjun 2019 var fólk á aldrinum 65 ára og eldri 14,2%.⁵ Muni spáin ganga eftir verða helstu breytingar á aldurssamsetningu þær að árið 2039 verður 20% mannfjöldans eldri en 65 ára og árið 2057 yfir 25%.

¹ Jón Björnsson (1996). *Hvað er öldrún?*, bls. 37.

² United Nations, Department of Social Affairs (2009). *Population ageing and development 2009*. <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009chart.pdf>

³ Hagstofa Íslands (2017). *Hagtíðindi Mannfjöldaspá*. bls. 1-11.

⁴ Hagstofa Íslands (2019). *Mannfjöldapróun 2018, Hagtíðindi*. bls. 13.

<http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/e33d2cb3-2b74-4835-b326-0d5ea3926918.pdf>

⁵ Hagstofa Íslands (2019). *Mannfjöldapróun 2018, Hagtíðindi*. bls. 8.

<http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/e33d2cb3-2b74-4835-b326-0d5ea3926918.pdf>

Þótt íslenska þjóðin sé að eldast og fólksfjölgun fremur hæg þá eru Íslendingar mun yngri en flestar aðrar Evrópuþjóðir, aldurshóparnir 0– 25 ára hér á landi eru hlutfallslega mun stærri en í Evrópu. Aldurshópar yfir 50 ára eru hlutfallslega nokkru stærri í Evrópusambandinu miðað við samsvarandi hópa á Íslandi. Sá munur eykst með hækkandi aldri og er greinilegri meðal kvenna eldri en 80 ára í Evrópusambandinu.⁶

Samkvæmt tölum varðandi íbúafjölda heimsins árið 2017 (e. World population prospects; the 2017 revision) þá er áætlað að fjöldi þeirra sem eru 60 ára og eldri muni tvöfaldast árið 2050 og þrefaldast árið 2100 eða úr 962 milljónum á heimsvísu árið 2017 í 3,1 billjón árið 2100. Á heimsvísu er hópurinn sem hefur náð 60 ára aldri því að vaxa hraðar en hópur ungs fólks.⁷

Á sama tíma og eldra fólki fjölgar hefur samsetning og hlutverk fjölskyldunnar tekið stakkaskiptum. Umsjá eldra fólks hefur í auknum mæli flust yfir til hins opinbera og ólíkt því sem áður var eru þeir síður upp á ættingja sína komnir. Hlutverk eldra fólks í samfélaginu hefur einnig tekið miklum breytingum og þrátt fyrir bág kjör sumra þeirra hefur eldra fólk sífellt aukið vægi sem neytendur og margar starfsstéttir keppast við að sérhæfa sig í þjónustu við þennan hóp. Með auknum fjölda eldri borgara og breyttri samfélagsgerð hafa kröfur eldri borgara um bætt lífskjör orðið meiri og umræða um réttindi þeirra eða brot á réttindum þeirra öllu heldur aukist hröðum skrefum.

Almennt gilda lög landsins um alla borgara þess jafnt en ýmis sérlög geta þó styrkt stöðu ákveðinna hópa sérstaklega og á það við í tilviki eldra fólks. Riti þessu er ætlað að gefa yfirlit yfir réttarstöðu þeirra hér á landi og þar með gera grein fyrir þeim innlendu og alþjóðlegu réttarreglum sem eldra fólk getur byggt rétt sinn á sérstaklega. Helstu réttarheimildir sem fjallað verður um eru íslensk lög og alþjóðareglur, ásamt þeim alþjóðasamningum sem Íslendingar hafa gerst aðilar að, einkum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.

Í upphafi er fjallað um þróun löggjafar í málefnum eldra fólks, bæði innlenda og alþjóðlega. Þá kemur kafli um réttaröryggi eldra fólks þar sem fjallað er m.a. um stjórnskipulag málefna eldra fólks, mannréttindi eldra fólks og úrræði til að tryggja réttaröryggi þeirra. Ritinu er svo skipt í kafla eftir einstökum réttindum, svo sem réttinum til framfærslu- og félagsþjónustu og réttinum til heilbrigðisþjónustu. Inntak réttarins er svo skilgreint út frá þeim innlendu og erlendu réttarheimildum sem við eiga þar sem sérstök áhersla er lögð á að draga fram þær réttarheimildir sem lúta sérstaklega að eldra fólki. Leitast er við að nota orðfærið eldra fólk fremur en aldraðir þar sem sumum þykir síðara hugtakið meira gildishlaðið og jafnvel aðeins eiga við um mjög gamalt og veikburða fólk.

⁶ Hagstofa Íslands (2019). *Mannfjöldapróun 2018, Hagtiðindi*. bls. 7. Hagstofa Íslands (2019). *Mannfjöldapróun 2018, Hagtiðindi*. bls. 8. <http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/e33d2cb3-2b74-4835-b326-0d5ea3926918.pdf>

⁷ UN (2017). World population prospects. Key findings and advance table. https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf (Sótt 20. október 2018).

2.1 ÍSLENSK LÖGGJÖF

Þegar Ísland var numið ríkti ættarframfærsla á Norðurlöndum. Hún fólst í gagnkvæmu kerfi réttinda og skyldna innan ákveðins hóps sem tengdist blóðböndum og venslum. Fólki sem ekki var bjargálma vegna æsku, sjúkdóma eða elli átti lögvarinn rétt til aðstoðar frá nánustu ættingjum ef þeir voru aflögufærir.⁸

Þegar Íslendingar settu sér lög var ættarframfærslan lögbundin að norrænni fyrirmynd í svonefndum Ómagabálki *Grágásar*. Meginreglan var sú að nánasta ættingja þurfalings bar skylda til að sjá honum fyrir lífsnauðsynjum ef hann var aflögufær. Ef ættinginn var ekki aflögufær færðist framfærsluskyldan til næsta nána ættingja, allt upp í fimmta lið. Skyldan til framfærslu fór því eftir frændsemi og efnun en henni fylgdi einnig verndar- og hefndarskylda ásamt arftökurétti. Ríkust var skyldan til að framfæra börn sín og aldraða foreldra en sú skylda var óháð efnun.⁹ Í *Grágás* segir:

Svo er mælt, að sína ómaga á hver maður fram að færa á landi hér. Móður sína á maður fyrst fram að færa. En ef hann orkar betur, þá skal hann færa fram föður sinn. Nú má hann betur, þá skal hann systkini sín færa fram. Nú má hann betur, þá skal hann færa fram þá menn, er hann á arf að taka eftir og þá menn, er hann hefur arftaki tekna. Nú má hann betur, þá skal hann færa fram leysing sinn, þann er hann gaf frelsi. En ef nokkur þeirra manna gengur að hans ráði er nú var talinn, enda eigi hann fé til að færa hann fram þá verður hann útlægur um það ef þeir ganga.¹⁰

Samkvæmt þessu lá refsing við því að bregðast framfærsluskyldu gagnvart ættingjum. Þeir sem meira máttu sín báru ábyrgð á velferð lítilmagnanna og samfélagið tryggði efndir svo lengi sem sá efnameiri stefndi ekki eigin afkomu í voða.

Þegar fram liðu stundir fór að hrikta í stoðum ættarframfærslu kerfisins. Byggðin á Íslandi jókst og fólk dreifðist um landið. Þetta varð til þess að á þjóðveldisöld stofnuðu Íslendingar nýja félagsstofnun sem fólst í því að landið skiptist í hreppa. Hreppurinn var félagsheild sem markaðist af nábýli en ekki blóðböndum. Hreppurinn bar ábyrgð á sameiginlegum málum íbúanna, svo sem fjallaskilum, fjármörkum, eyðingu refa og framfærslumálum þurfalinga. Bjargþrota einstæðingur gat þannig leitað til hreppsins og varð eftir það hreppsómagi í samræmi við sérstakar reglur um sveitfesti og framfærsluskyldu hreppsins. Tíundarlögin frá árinu 1096 kváðu á um fyrsta almenna eignaskattinn sem lagður var á landsmenn en lög þessi voru fram komin fyrir tilstilli kirkjunnar. Eignamenn, 16 ára og eldri, greiddu einn hundraðshluta af verðmæti landareigna sinna til hreppstjórnarmanna sem vörðu fjórðungi skattsins til fátækra heimila og voru þeir sem þáðu styrkinn nefndir þurfamenn.¹¹ Ættarframfærslan, hreppsframfærslan og þurfamannatíundin voru fyrstu vísar

⁸ Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 98.

⁹ Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 98-99.

¹⁰ Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mörður Árnason (2001). *Grágás*. bls. 75.

¹¹ Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 100-103.

lögbundinnar félagsþjónustu á Íslandi þó lífsviðurværið hafi oftast en ekki verið skorið við nögl og fátæklingar lapið dauðann úr skel.¹²

Árið 1834 birtist „*Reglugerð fyrir fátækra málefna lögun og stjórn, fyrst um sinn á Íslandi*“. Reglugerðin var gefin út af Danakonungi og var fyrsta heildarskipan á fátækramálum frá tímum *Jónsbókar*. Í reglugerðinni var ýmis nýmæli að finna en framfærslukerfið hafði að mörgu leyti haldist óbreytt frá tímum *Jónsbókar* og jafnvel allt aftur frá ritun *Grágásar*. Meðal helstu breytinganna var að framfærsluskylda ættar var nú takmörkuð við beinan legg.

Kveðið er aftur á um framfærsluskyldu uppkominnna barna við fullorðna foreldra í fátækralögunum frá 1905 og 1927 og framfærslulögunum frá 1947 sem giltu til ársins 1991 þegar lögin um félagsþjónustu sveitarfélaga tóku gildi. Með þeim féll úr gildi lagaleg skylda uppkominnna barna til að bera fjárhagslega ábyrgð á framfærslu foreldra sinna.¹³

Þáttaskil urðu í afkomutryggingu eldra fólks árið 1890 með tilkomu *tryggingarreglunnar* svokölluðu en hún var lögfest með lögum um styrktarsjóð handa heilsuþörf og ellihrumu alþýðufólki. Tryggingarreglan skyldaði fólk til að greiða í sérstakan tryggingasjóð sem það gat sótt í þegar það eltist eða varð fyrir tilteknum skakkaföllum. Ellistyrkir voru þó aðeins veittir ef talin var raunveruleg þörf á stuðningi og upphæðir voru svo lágar að þær gátu ekki talist lífeyrir. Tryggingarreglunni og sjóðnum fylgdu þeir annmarkar að fólk þurfti að vera fyrirhyggjusamt og hafa getu til að greiða í sjóðinn. Kerfið var því óraunhæft þegar litið er til takmarkaðrar greiðslugetu væntanlegra þiggjenda og það varð fljótlega ljóst að tryggingasjóðirnir náðu ekki tilætluðum árangri. Árið 1909 voru lög um almenna ellistyrktarsjóði samþykkt og með þeim var fólk skyldað til að greiða í tryggingasjóð. Styrkir voru þó, sem fyrr, háðir könnun á aðstæðum umsækjenda.¹⁴

Árið 1936 var almenn tryggingarregla lögleidd á Íslandi þegar Lífeyrissjóður Íslands var stofnaður og lögin um alþýðutryggingar öðluðust gildi. Ellistyrktarsjóðirnir störfuðu sem fyrr, allt fram til ársins 1946, þegar almannatryggingakerfið tók við með víðtækri löggjöf um almannatryggingar. Það var svo árið 1955 að allir Íslendingar, 67 ára og eldri, fengu rétt til greiðslu ellilífeyris, óháð tekjum og eignum.¹⁵

Fyrsta íslenska heildarlöggjöfin sem fjallaði um eldra fólk sérstaklega voru lög um málefni aldraðra nr. 91/1982. Við gildistöku þeirra þann 1. janúar 1983 féllu úr gildi lög um dvalarheimili aldraðra nr. 28/1973 og lög um framkvæmdasjóð aldraðra nr. 49/1981. Tilgangurinn með löggjöfinni var að skipuleggja betur þjónustu við eldra fólk, m.a. með því að tengja hana heilbrigðisþjónustu og félagslegri þjónustu á vegum sveitarfélaganna. Árið 1989 voru lögin frá 1982 endurskoðuð og ný lög sett um málefni aldraðra nr. 82/1989 og tóku þau gildi 1. janúar 1990. Þessi lög voru síðan

¹² Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 103.

¹³ Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 106-107.

¹⁴ Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin*. bls. 76.

¹⁵ Jón Björnsson (1996). *Aldraðir fyrr og nú*. bls. 110.

endurskoðuð og voru nógildandi lög um málefni aldraðra nr. 125/1999 samþykkt á Alþingi 31. desember árið 1999. Byggjast þau í meginatriðum á sömu markmiðum og lögin frá árinu 1983, þ.e. að gera öldruðum kleift að lifa eðlilegu heimilislífi eins lengi og kostur er og tryggja þeim nauðsynlega stofnanáþjónustu þegar hennar er þörf.

Nógildandi lög um málefni aldraðra með síðari breytingum skiptast í sex kafla. Í fyrsta kafla er m.a. kveðið á um markmið laganna og þar lögð áhersla á að tryggja öldruðum þjónustu í samræmi við þarfir þeirra og ástand sem og að aldraðir njóti jafnréttis í hvívetna og að sjálfsákvörðunarréttur þeirra sé virtur í öllum málum sem þá snertir.

Í öðrum kafla er fjallað um stjórn öldrunarmála og skipulag öldrunarþjónustu. Yfirstjórn öldrunarmála er í höndum ráðherra en hlutverk hans er að hafa frumkvæði að stefnumótun um málefni aldraðra og annast áætlanagerð fyrir landið allt. Samstarfsnefnd um málefni aldraðra er tengiliður ráðuneyta, stofnana og samtaka sem starfa að málefnum aldraðra. Nefndin á jafnframt að vera ráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um málefni aldraðra. Í kaflanum er einnig fjallað um samráðsvettvang er nefnist öldungaráð og starfar slíkur samráðsvettvangur í hverju sveitarfélagi eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða. Öldungaráð á að hafa 1. gr. laganna að leiðarljósi í verkefnum sínum sem felast í því að fylgjast með heilsufari og félagslegri velferð eldra fólks og samhæfa þjónustu, gera tillögur til sveitarstjórna um öldrunarþjónustu ásamt því að leitast við að tryggja að eldra fólk fái þá þjónustu sem það þarfnast og kynna því þá kosti sem í boði eru.

Þriðji kafli fjallar um Framkvæmdasjóð aldraðra sem er ætlað að stuðla að uppbyggingu öldrunarþjónustu. Fjórði kafli laganna fjallar um öldrunarþjónustu og stofnanáþjónustu fyrir aldraða. Loks fjallar fimmti kafli um kostnað við öldrunarþjónustu og opna öldrunarþjónustu sem aldraðir þurfa að greiða að hluta, háð fjárhag. Það sem út af stendur skal greitt af sjúkratryggingastofnun. Sveitarfélögin bera kostnað af hinum félagslega þætti rekstrar heimaþjónustu en ríkissjóður greiðir heilbrigðisþátt heimaþjónustu.

Lög um sjúkratryggingar nr. 112/2008 hafa það að markmiði samkvæmt 1. gr. laganna að tryggja sjúkratryggðum aðstoð til verndar heilbrigði og jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu óháð efnahag í samræmi við lögin sjálf og önnur lög um heilbrigðisþjónustu. Jafnframt er markmið laganna að stuðla að rekstrar- og þjóðhagslegri hagkvæmni heilbrigðisþjónustu og hámarksgæðum hennar eftir því sem frekast er unnt á hverjum tíma. Lögin taka til sjúkratrygginga almannatrygginga, þ.e.a.s. greiðsluþátttöku ríkisins í kostnaði þeirra sem eru sjúkratryggðir hér á landi, við að leita sér heilbrigðisþjónustu, svo sem lækniástoð, lyfjakostnað og hjálpartækjakostnað.

Fjölmarginir aðrir lagabálkar snerta málefni eldra fólks. Má þar m.a. nefna lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007, lög um almannatryggingar nr. 100/2007 og lög um eftirlaun til aldraðra nr. 113/1994.

Á grundvelli laga um málefni aldraðra hafa verið settar ýmsar reglugerðir, m.a. reglugerð um stofnanapjónustu fyrir aldraða nr. 1112/2006 með síðari breytingum og reglugerð um Framkvæmdasjóð aldraðra nr. 468/2014. Hinar ýmsu reglugerðir hafa svo verið gerðar á grundvelli annarra laga sem taka til mála er snerta eldra fólk og nánar verður fjallað um margar þeirra hér síðar.

2.2 ÞJÓÐARÉTTUR

*„Mannréttindi eru réttindi sem (siðfræðilega eða stjórnmalalega) er gengið út frá að gildi fyrir alla, eða sem (lögfræðilega) gilda fyrir alla. Mannréttindi eru réttindi fyrir allar manneskur“.*¹⁶

Ísland er aðili að fjölda alþjóðasamninga um mannréttindi, bæði á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Þegar vinna við samningu helstu mannréttindasamninga hófst einkenndist hún af mismunandi afstöðu ríkisstjórna til mannréttindahugtaksins. Vesturlönd lögðu höfuðáherslu á borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, þó velferðarkerfi þeirra byggðust mörg á viðurkenningu á efnahagslegum og félagslegum réttindum, en leiðtogar sósíalískra ríkja lögðu áherslu á efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Vegna þess hve brýnt þótti að gera bindandi samninga þar sem mannréttindi væru tryggð varð úr málamiðlun og tveir alþjóðasamningar voru gerðir í stað eins líkt og upphaflega stóð til.¹⁷

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg-, félagsleg- og menningarleg réttindi var gert ráð fyrir að framkvæmd réttindanna yrði í áföngum og gæti orðið afstæð eftir efnahagsaðstæðum einstakra ríkja. Réttindi sem tryggð voru í samningi Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi áttu hins vegar að koma strax til framkvæmda og þegar ríkja áttu að geta sótt rétt sinn samkvæmt þeim fyrir dómstólum tafarlaust. Þessi aðgreining hefur verið viðloðandi mannréttindahugtakið alla tíð síðan og leitt til skiptingar eftir „eðli réttindanna“, þar sem þeim er deilt í jákvæð og neikvæð réttindi eða þá réttindum er skipað í þrjár kynslóðir. Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem fram koma í réttindaskrá Evrópuríkja á 18. og 19. öld, teljast til fyrstu kynslóðar mannréttinda og svonefndra neikvæðra mannréttinda. Hin neikvæða skilgreining byggir á neikvæðum skyldum ríkisins, þ.e. þeirri hugmyndafræði að réttindin séu tryggð ef ríkið heldur að sér höndum og skerðir ekki frelsi þegnanna nema að þröngum skilyrðum uppfylltum. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi teljast til annarrar kynslóðar mannréttinda sem hafa jákvæðar skyldur í för með sér. Skilgreining á jákvæðum réttindum byggir á því að til þess að réttindin séu tryggð þá sé ákveðinna aðgerða krafist af ríkinu sem kunna að vera kostnaðarsamar, t.d. félagsleg

¹⁶ Henrik Zahle (1997). *Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder*, bls. 15.

¹⁷ Frumvarp til laga um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, þskj. 105. 102. mál. Vefútgáfa alþingistiðinda, slóð <https://www.althingi.is/alttext/117/s/0105.html>. (Sótt 6. júní 2021).

aðstoð og almannatryggingakerfi. Þriðja kynslóðin eru svonefnd samstöðuréttindi, eins og t.d. rétturinn til heilsusamlegs umhverfis.¹⁸

Á síðari árum hefur vægi mannréttindareglna vaxið umtalsvert á vettvangi þjóðaréttar og að sama skapi hefur fjarað undan aðgreiningu byggðri á jákvæðum og neikvæðum réttindum. Ljóst er að mannréttindi eru samtvinnuð og innbyrðis háð, til þess að njóta lífs, frelsis og mannhelgi, sem teljast til borgaralegra réttinda, verða efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi að vera tryggð og öfugt. Réttur til lífs verður ekki tryggður nema með viðunandi lífsafkomu og stjórnmalaleg réttindi geta, eins og efnahagsleg og félagsleg réttindi, krafist umtalsverðra fjárútláta og aðgerða af hálfu ríkisins. Það er dýrt að halda úti starfhæfu dómskerfi og stjórnsýslu og lýðræðislegu stjórnkerfi með kosningum og starfhæfu þingi. Það er því ljóst að til að tryggja öldruðum áhyggjulaust ævikvöld er nauðsynlegt að öll mannréttindi þeirra séu virt, þá efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi til jafns við borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.¹⁹

Alþjóðlegir mannréttindasamningar hafa aðra stöðu en innlend lög að íslenskum rétti. Íslensk lög ber að skýra með hliðsjón af skuldbindingum alþjóðlegra mannréttindasamninga en íslensk lög ganga framur ef árekstrar verða milli þeirra og alþjóðasamninga. Á Íslandi eru nokkrar leiðir færar til þess að uppfylla samningsskuldbindingar að þjóðarétti. Í fyrsta lagi má lögfesta samninga í heild sinni líkt og gert var við Mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62/1994. Í öðru lagi er talað um aðlögun og er það algengast. Þá er íslensk löggjöf löguð að þjóðréttasamningnum með því að gildandi lagaákvæðum er breytt til samræmis við ákvæði þjóðréttarsamningsins. Í þriðja lagi ber að nefna að oft og tíðum er ekki þörf á sérstökum aðgerðum til þess að fullnægja þjóðréttarskuldbindingum þar sem íslensk lög og reglur samrýmast ákvæðum þjóðréttarsamningsins að öllu leyti.²⁰

Þó sérstakir mannréttindasamningar hafi verið gerðir til að tryggja réttindi ákveðinna hópa í samfélaginu, s.s. kvenna og barna, er engum sérsamningum um réttindi eldra fólks til að dreifa. Helstu alþjóðasáttmálar staðfesta þá meginreglu að allir skuli njóta almennra mannréttinda og grundvallarfrelsis, nauðsynlegt er að vinna að þjóðfélagi allra aldurshópa þar sem eldri borgarar taka virkan þátt í samfélaginu, án mismununar og á jafnréttisgrundvelli.²¹

2.2.1 SAMEINUÐU ÞJÓÐIRNAR

Sameinuðu þjóðirnar voru stofnaðar árið 1948 í kjölfar hörmunga heimsstyrjaldarinnar síðari. Markmið samtakanna er að koma á alþjóðasamvinnu um lausn alþjóðavandamála, fjárhagslegs-,

¹⁸ Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Roas (2001). *Economic, social and Cultural Rights – A universal challenge*, bls. 4.

¹⁹ Asbjørn Eide (2001). *The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food*. *Economic, Social and Cultural Rights*, bls. 133.

²⁰ Björg Thorarensen og Pétur Leifsson (2005). *Kaflar úr þjóðarétti*, bls. 35.

²¹ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madridarframkvæmdaáætlunarinnar um málefni aldruðra*, bls. 80.

félagslegs-, menningarlegs- og mannúðarlegs eðlis, og að styrkja og stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrelsi allra án tilliti til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða. Allir helstu mannréttindasamningar stofnunarinnar kveða á um bann við mismunun en ætla má að grundvallarregla þeirra flestra um jafnræði banni mismunun m.a. á grundvelli aldurs þrátt fyrir að það sé ekki tekið fram. Í b-lið 1. tl. 8. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks eru aðildarríki skylduð til að gera „ráðstafanir til þess að vinna á móti staðalímyndum, fordómum og skaðlegum venjum sem tengjast fötludum, m.a. þeim sem heimfæra má til kyns og **aldurs**, á öllum sviðum mannlífs“. Ísland undirritaði samninginn árið 2007 og var hann síðan fullgiltur 23. september 2016.

Loks ber að geta þess að alþjóðasamningur um réttindi og vernd farandverkafólks sem tók gildi árið 2003 kveður á um bann við mismunun m.a. á grundvelli aldurs í 7. gr. en Ísland hefur ekki undirritað þann samning.²²

Sú umræða hefur lengi verið á lofti innan Sameinuðu þjóðanna að þörf sé á sérstökum mannréttindasamningi sem fjalli um réttindi eldra fólks en það verður oft fyrir mismunun á grundvelli aldurs. Síðasta áratuginn hefur þessi umræða magnast enn frekar og telja nú margir að slíkur samningur muni verða næsti stóri samningur á vegum Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi.²³ Markmiðið með gerð slíks samnings er að koma heildarmynd á brotakennd ákvæði um réttindi eldra fólks og leggja einkum áherslu á þau réttindi sem eru öldruðum sérstaklega mikilvæg. Slíkur samningur er einnig mikilvægur til að tryggja að eldra fólk fái réttindum sínum framfylgt. Í ljósi þess að þjóðir heimsins eru sífellt að verða eldri munu fleiri einstaklingar eiga á hættu í framtíðinni að verða fyrir mismunun á grundvelli aldurs. Því skiptir máli að stjórnvöld aðildarríkja bregðist sem fyrst við og komi á fót mannréttindasamningi er taki til réttinda eldra fólks.²⁴

Árið 2010 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna ályktun nr. 65/182 þar sem komið var á fót sérstökum vinnuhópi (Open-ended Working Group on Ageing eða OEWSGA) til að fylgja eftir svokallaðri Madrídaráætlun frá árinu 2002. Vinnuhópurinn hefur m.a. á fundum sínum fjallað um hvað alþjóðlegur samningur um réttindi eldra fólks skuli innihalda og hvernig megi tryggja að eldra fólk fái að fullu notið mannréttinda og mannfrelsis. Vinnuhópurinn telur mikilvægt að eldra fólk taki aukinn þátt í félags-, menningar- og borgaralegu lífi og kraftar þess verði nýttir í alla samfélagsþróun, þ.e. að ekki verði einungis litið á eldra fólk sem þiggjendur ýmiss konar þjónustu og aðstoðar.²⁵

²² Helstu aðildarríki eru upprunalönd farandverkafólks en fá vestræn ríki hafa gerst aðilar að samningnum.

²³ “United Nations: How the debate on a new convention on the rights of older persons is progressing“. Sjá <https://www.age-platform.eu/special-briefing/united-nations-how-debate-new-convention-rights-older-persons-progressing> (Sótt 15. ágúst 2021).

²⁴ *Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention*, bls. 3.

²⁵ *Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its tenth working session (A/AC.278/2019/2)*, bls. 10.

Á meðal þess sem bent hefur verið á að slíkur samningur myndi hafa í för með sér er að draga úr mismunun á grundvelli aldurs, vekja athygli á þeirri mismunun sem eldra fólk verður oft fyrir og leggja þær skyldur á aðildarríki að setja sér lög um bann við mismunun. Slíkur samningur myndi einnig stuðla að því að aldraðir einstaklingar lifðu lífi sínu af virðingu (e. with dignity) og setja fram lagalega bindandi lágmarksviðmið um vernd eldra fólks samkvæmt alþjóðalögum. Þá myndi sérstakur samningur um réttindi eldra fólks setja fram ákveðinn ramma til leiðbeiningar þegar kemur að stefnumótun aðildarríkja innan málaflokksins og stuðla að betri þróun á þjónustu við eldra fólk og þjálfun viðeigandi fagaðila og heilbrigðisstarfsfólks.²⁶

Ýmsir aðilar telja Covid-19 og það ástand sem skapast hefur í heiminum vegna veirunnar endurspeglar enn frekar þörfina fyrir sérstakan samning um réttindi eldra fólks. Ástandið hafi sýnt fram á hve illa geti farið séu mannréttindi einstaklinga ekki tryggð með fullnægjandi hætti. Þannig hafi ástandið vegna Covid-19 komið sérstaklega illa niður á öldruðum einstaklingum þar sem ekki hefur verið komið nægilega til móts við þarfir þeirra og þeim mismunandi. Alþjóðlegur samningur um réttindi eldra fólks myndi stuðla að betri stefnumótunum, setja sjónarmið um virðingu fyrir öllum einstaklingum í forgang og tryggja að eldra fólk geti lifað lífi sínu með sem bestum hætti.²⁷

2.2.1.1 Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 10. desember 1948. Hún lagði grunninn að uppbyggingu hins alþjóðlega mannréttindakerfis og raunverulegri samningsgerð Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi þar sem ríki skyldu gangast undir þjóðréttarlegar skuldbindingar um að virða og vernda mannréttindi. Yfirlýsingin hefur með árunum orðið viðurkennt leiðarljós þeirra sem vinna að eflingu mannréttinda um allan heim.

Þótt mannréttindayfirlýsingin sé ekki bindandi þjóðréttarsamningur, heldur fyrst og fremst stefnumótandi yfirlýsing um markmið sem ríkjum ber að stefna að, þá telja margir fræðimenn hana hafa öðlast vægi réttarvenju vegna áhrifa hennar víða um heim. Stjórnarskrár fjölda ríkja byggja á yfirlýsingunni, hún er grundvallarskjal í mannréttindastarfi Sameinuðu þjóðanna, svæðasamvinna um mannréttindi er grundvölluð á yfirlýsingunni, þ.m.t. starf Evrópuráðsins²⁸ og stöðugt er vitnað til yfirlýsingarinnar af þjóðarleiðtogum heims. Þá endurspeglar ákvæði yfirlýsingarinnar í alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi og samningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og sértækum samningum sem ætlað er að vernda réttindi ákveðinna hópa.

²⁶ *Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention*, bls. 8.

²⁷ *Time for a UN Convention on the rights of older persons. How the Covid-19 pandemic has shown the need to protect our rights in older age (2020)*, bls. 3.

²⁸ Alþingistiðindi A-deild 1994, bls. 2077-2088.

Í 1. tl. 25. gr. yfirlýsingarinnar er sérstaklega minnst á öldrun:

Allir eiga rétt á líf skjörum sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan þeirra sjálfra og fjölskyldu þeirra. Telst þar til fæði, klæði, húsnæði, læknishjálp og nauðsynleg félagsleg þjónusta, svo og réttur til öryggis vegna atvinnuleysis, veikinda, fítlunar, fyrirvinnumissis, elli eða annars sem skorti veldur og menn geta ekki við gert.

2.2.1.2 Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 16. desember 1966 og tók gildi 23. mars 1976. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 30. desember 1968 og fullgiltur með ákveðnum fyrirvörum. Auk þess hefur Ísland fullgilt tvær valfrjálsar bókanir við samninginn árið 1979 og 1991.²⁹

Í 1. tl. 2. gr. samningsins segir:

Sérhvertt ríki sem er aðili að samningi þessum tekst á hendur að virða og ábyrgjast öllum einstaklingum innan landsvæðis síns og undir lögsögu sinni réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum án nokkurs konar mismununar svo sem vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.³⁰

Aldur er ekki tiltekinn sérstaklega í ákvæðinu en færa má að því rök að elli falli undir hugtakið „aðrar aðstæður“.

2.2.1.3 Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna þann 16. desember 1966 var samþykktur alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og tók hann gildi 3. janúar 1976. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 30. desember 1968 og fullgiltur 22. ágúst 1979.³¹ Í samningnum er rétturinn til félagslegs öryggis fyrir alla ítrekaður. Allir eiga rétt á viðunandi líf skjörum, þ. á m. rétt til fæðis, klæða og húsnæðis. Samningurinn kveður einnig á um rétt til sífellt batnandi lífsgæða og er hægt að túlka samninginn þannig að ríkisstjórnir skuli stöðugt vinna að því að bæta líf skjör fólks, einnig þeirra sem njóta umönnunar frá ríkinu, eins og á við um marga eldri borgara.³²

Í 2. tl. 2. gr. samningsins er lögð áhersla á að mannréttindi gildi fyrir alla. Eins og í samningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi þá er öldrun ekki tiltekin en eftirlitsnefnd samningsins hefur tileinkað efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum eldra fólks almenna athugasemd (e. General Comment) nr. 6. Þar er kveðið á um að öldrun geti fallið undir „aðrar aðstæður“:

²⁹ Stjórnartíðindi C nr. 10/1979 og 11/1991.

³⁰ Stjórnartíðindi C nr. 10/1979 og 11/1991.

³¹ Stjórnartíðindi C nr. 10/1979.

³² Human Rights Education Associates (2007). *Rights of the elderly*. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html> (Sótt 30. júní 2021).

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast að réttindum þeim sem greind eru í samningi þessum muni verða framfylgt án nokkurrar mismununar vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmálaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.³³

Þá mælist nefndin einnig til þess að ríki veiti réttindum eldri kvenna sérstaka athygli vegna þess að þær eigi oft ekki full eftirlaunaréttindi. Nefndin hvetur ríki til að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli elli á vinnumarkaði, að þau tryggi skilvirkt eftirlaunakerfi og styðji fjölskyldur þar sem aldraðir ættingjar eru á heimilinu. Jafnframt hvetur nefndin ríki til að aðstoða eldri borgara er vilja búa á heimilum sínum í stað stofnana.³⁴

2.2.1.4 Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu

Ísland er aðili að tveimur alþjóðasamningum sem fjalla sérstaklega um bann við og varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð. Annar er samningur Sameinuðu þjóðanna um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 22. nóvember 1996, lög nr. 19/1996. Í 1. mgr. 2. gr. samningsins segir:

Hvert aðildarríki skal gera virkar ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnslu og réttarvörslu eða aðrar ráðstafanir til að koma í veg fyrir pyndingar á sérhverju landsvæði í lögsögu þess.

Jafnframt segir í 1. tl. 16. gr.:

Hvert aðildarríki skuldbindur sig til að hindra að á nokkru landsvæði í lögsögu þess séu framin önnur verk er teljast til grimmilegrar, ómannlegrar eða vanvirðandi meðferðar eða refsingar, en skilgreining hugtaksins pynding í 1. gr. nær þó ekki til, þegar slík verk eru framin af eða fyrir frumkvæði eða með samþykki eða umliðun opinbers starfsmanns eða annars manns sem er handhafi opinbers valds. Sérstaklega skulu skuldbindingar þær gilda sem um getur í 10., 11., 12. og 13. gr. þannig að í stað þess að vísað sé til pyndinga sé vísað til annarrar grimmilegrar, ómannlegrar eða vanvirðandi meðferðar eða refsingar.

2.2.1.5 Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum

Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum var samþykktur árið 1979 og tók gildi gagnvart Íslandi 18. júlí 1985, sbr. lög nr. 5/1985. Í 13. gr. er að finna ákvæði sem kveður á um að aðildarríkin skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að afnema mismunun gagnvart konum á sviði atvinnu til að tryggja þeim sömu réttindi og körlum, en þar segir í e-lið:

Rétt til almannatrygginga, sérstaklega þegar hætt er störfum vegna aldurs, atvinnuleysis, veikinda, örorku og elli og vegna annars vanhæfis til vinnu, sem og rétt til orlofs.

Samningurinn beinist að mannréttindabrotum gegn konum, hvort sem um er að ræða brot á réttindum þeirra eða hindranir við að ná jafnrétti. Í samningnum er fjallað um það ofbeldi sem algengast er

³³ Alþingistíðindi A-deild 1994, bls. 2077-2088.

³⁴ Magdalena Sepulveda, Theo van Banning, Guðrún D. Guðmundsdóttir, Christine Chamoun og Willem van Genugten (2004). *Human Rights Reference Handbook*, bls. 346.

gagnvart konum og sérstök athygli er vakin á þeim hópi kvenna sem er sérstaklega viðkvæmur gagnvart ofbeldi og eru eldri konur þar á meðal.

Sérstakar nefndir hafa verið settar á fót til að hafa eftirlit með því hvernig aðildarríki framfylgja skuldbindingum sínum samkvæmt þeim alþjóðlegu mannréttindasamningum sem nefndir eru hér að framan. Eftirlit er í formi skýrslugerðar til nefndanna en að auki geta aðildarríki heimilað að önnur ríki sem aðild eiga að samningunum og einstaklingar sem uppfylla ákveðin skilyrði, geti lagt fram kæru til viðeigandi nefndar ef þeir telja að aðildarríkið hafi brotið gegn réttindum sem tryggð eru í samningunum.³⁵ Slíka kæruleið er að finna í viðaukum við samninginn um borgaraleg og stjórnómálag réttindi, samninginn um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, samning um afnám alls kynþáttamisréttis og samning um afnám allrar mismununar gagnvart konum.

2.2.1.6 Yfirlýsingar, ályktanir og meginreglur Sameinuðu þjóðanna um eldra fólk

Þótt ekki hafi verið samþykktur sérstakur samningur um réttindi eldra fólks þá hafa Sameinuðu þjóðirnar unnið margvíslegt starf sem miðar að því að tryggja öldruðum mannsæmandi líf. Í Vín, árið 1982, samþykkti heimsþing um málefni eldra fólks alþjóðlega framkvæmdaáætlun um öldrun sem síðan var styrkt með ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna nr. 37/51. Til að fylgja eftir þessari áætlun samþykkti allsherjarþingið þann 16. desember 1991 ályktun nr. 46/1991 um stefnuviðmið í málefnum eldra fólks til að „lífga upp á árin sem best hafa við lífið“.³⁶ Sameinuðu þjóðirnar helguðu árið 1999 öldruðum einstaklingum. Það ár héldu Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB), Alþýðusamband Íslands (ASÍ) og Landssamband eldri borgara ráðstefnu á degi aldraðra, 1. október, undir yfirskrift Sameinuðu þjóðanna á ári aldraðra: „Þjóðfélag fyrir fólk á öllum aldri“. Þar var lögð áhersla á að brúa bilið milli kynslóða, auka samskipti ungs fólks og eldra fólks og efla gagnkvæman skilning og virðingu þessara aldurshópa. Í lokaskýrslu Framkvæmdastjórnar árs aldraðra 1999 má sjá helstu verkefni vegna þessa. Dagur aldraðra er nú haldinn hátíðlega 1. október ár hvert.

Aðildarríki voru hvött til að vinna að framgangi markmiða yfirlýsingarinnar en sérstök áhersla var lögð á að á árinu 1999, ári aldraðra, yrði unnið að almennri viðhorfsbreytingu til öldrunar til að styrkja stöðu eldra fólks og stuðla að aukinni samstöðu kynslóða í framtíðinni. Í ályktun allsherjarþingsins nr. 46/1991 var 18 grundvallarmarkmiðum skipt í fimm efnisþætti: *sjálfstæði, virkni, lífsfylling, reisn og umönnun*, með áherslu á að aldraðir þurfi að njóta allra þessara þátta til jafns við aðra þegna þjóðfélagsins. Hér að neðan er að finna yfirlit yfir efnisþætti stefnumiða Sameinuðu þjóðanna í málefnum eldra fólks:

Sjálfstæði – stefnt skal að því að aldraðir:

³⁵ Íslenska ríkið hefur samþykkt slíka kæruleið á hendur sér samkvæmt samningunum þremur.

³⁶ UN Doc. A/RES/37/51.

- Geti aflað sér nægs matar, vatns, heppilegs húsaskjól, fatnaðar og viðeigandi heilsugæslu með opinberum bótum, félagslegri aðstoð og fyrir eigin atbeina;
- Eigi þess kost að stunda vinnu eða afla sér tekna með öðrum hætti;
- Fáí sjálfir að taka þátt í að ákveða hvenær og hversu hratt þeir hætta þátttöku á vinnumarkaði;
- Eigi kost á viðeigandi námskeiðum, bóklegum og verklegum;
- Geti búið þar sem þeir eru öruggir og þar sem jafnframt er hægt að laga aðstæður að persónulegum þörfum og breytilegri líkamsgetu þeirra;
- Geti búið heima hjá sér eins lengi og kostur er.

Virgni – stefnt skal að því að aldraðir:

- Haldi áfram þátttöku í þjóðfélaginu, taki virkan þátt í stefnumótun og framkvæmd mála sem hafa bein áhrif á afkomu þeirra og deili þekkingu sinni og hæfileikum með yngri kynslóðum;
- Eigi þess kost að þjóna samfélaginu og starfa sem sjálfboðaliðar að málum sem henta áhugasviðum þeirra og getu;
- Geti stofnað samtök eða félög eldra fólks.

Umönnun – stefnt skal að því að aldraðir:

- Fáí notið félagslegrar aðstoðar og verndar í samræmi við menningarmat þess þjóðfélags sem viðkomandi býr í;
- Eigi kost á heilsugæslu til að viðhalda andlegri og líkamlegri heilsu eða til að endurheimta hana eftir því sem kostur er og til að hindra eða tefja fyrir að sjúkdómar nái tökum á viðkomandi;
- Eigi kost á félags- og lögfræðiráðgjöf til að efla sjálfstæði þeirra og öryggi;
- Geti komist á viðeigandi umönnunarstofnanir til að njóta þar öryggis, endurhæfingar og félagslegrar og andlegrar örvunar í mannúðlegu og tryggu umhverfi;
- Fáí notið mannréttinda og grundvallarfrelsis þegar þeir flytjast á umönnunarstofnun. Þar skal tekið fullt tillit til mannlegrar reisnar þeirra, trúarskoðana, líkamlegra og andlegra þarfa, einkalífs og réttar þeirra til að taka ákvarðanir um umönnunina og hvernig lífi þeirra skuli háttað.

Lífsfylling – stefnt skal að því að aldraðir:

- Eigi þess kost að þroska og nýta hæfileika sína til fulls;
- Geti tekið þátt í námskeiðum, menningarviðburðum, trúarlegum samkomum og öðru félagslífi sem býðst í þjóðfélaginu.

Reisn – stefnt skal að því að aldraðir:

- Geti haldið reisn sinni og búið við öryggi og þurfi ekki að óttast misnotkun, hvorki andlega né líkamlega;
- Njóti sanngirni í viðmóti án tillits til aldurs, kynferðis, kynþáttar, heilsufars eða annarra þátta og framkoman við þá sé óháð efnahag þeirra.³⁷

Árið 1992 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna yfirlýsingu um öldrun (e. Proclamation on Ageing) þar sem aðildarríki eru m.a. hvött til að styðja eldri konur sérstaklega og tryggja að framlag þeirra til samfélagsins sé virt að verðleikum. Einnig er mælt til að aðildarríki

³⁷ UN Doc. A/RES/46/91 (1999). *Annex e. United Nations Principles for Older Persons - To add life to the years that have been added to life.*
<https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles.html> (Sótt 30. júní 2021).

veiti fjölskyldum er sjá fyrir öldruðum ættingjum stuðning og allir fjölskyldumeðlimir eru hvattir til að taka þátt í umönnun. Þá eru ríki hvött til að stuðla að því að eldri karlmönnum sé gert kleift að þróa með sér félagslega, menningarlega og tilfinningalega færni sem þeir áttu ekki kost á, á meðan þeir voru brauðvinnungar.³⁸ Til að fylgja eftir hinni alþjóðlegu framkvæmdaáætlun helgaði allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna öldruðum árið 1999, eins og áður sagði. Var þá lögð áhersla á að brúa bilið milli kynslóða, auka samskipti ungs fólks og eldra fólks og efla gagnkvæman skilning og virðingu þessara aldurshópa.³⁹

Árið 2002 gaf Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) út Toronto-yfirlýsinguna um bann við ofbeldi og annarri misnotkun á öldruðum. Yfirlýsing þessi er ákall til alþjóðasamfélagsins að koma í veg fyrir að eldra fólk verði fyrir slíkri misnotkun og fjallað er um mikilvægi þess að ríki lögfesti reglur sem taki á þessum vanda. Löngu er orðið ljóst að eldra fólk verður fyrir ofbeldi og misnotkun sökum aldurs og útlistar yfirlýsingin mikilvægi þess að alþjóðasamfélagið bregðist við þeim vanda.⁴⁰

Árið 2002, á heimsþingi um öldrun í Madríd, var samþykkt önnur framkvæmdaáætlun um öldrun. Áætlunin inniheldur fimm meginflokka er lúta að; virðingu fyrir öllum mannréttindum eldra fólks, öruggri elli, þátttöku eldra fólks í samfélaginu, aðgerðum gegn mismunun og ofbeldi gagnvart öldruðum, kynjajafnrétti meðal eldra fólks, því að mikilvægi fjölskyldunnar sé viðurkennt, að heilbrigðis- og félagsþjónusta sé tryggð til handa öldruðum og viðurkenningu á sérstakri aðstöðu aldraðra frumbyggja. Á hverju ári síðan heimsþingið var haldið hefur allsherjarþingið gefið út ályktanir um þá vinnu og þær betrubætur sem orðið hafa síðan 2002.⁴¹

Eftir heimsþingið í Madríd hefur mikið vatn runnið til sjávar og ýmsar breytingar og betrubætur hafa litið dagsins ljós. Í Sydney árið 2004 var stofnuð alþjóðleg rannsóknarstofnun á heilbrigðri öldrun og langlífi (e. International Research Centre for Healthy Ageing and Longevity). Fjöldamörg ríki hafa jafnframt lögfest reglur sem kveða á um réttindi eldra fólks. Sem dæmi má nefna mörg ríki Suður-Ameríku og Karabíska hafsins og nú hafa a.m.k. 80% þessara ríkja lög sem miða að því að vernda réttindi eldra fólks á stofnunum. Fleiri ríki hafa auk þess lögfest reglur sem banna mismunun á grundvelli aldurs, t.d. Ástralía, Kína, Japan og fleiri. Þann 15. júní 2006 stóð Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, í samstarfi við Alþjóðasamtök gegn misnotkun eldra fólks, fyrir fyrsta alþjóðadeginum um baráttu gegn misnotkun eldra fólks. Markmið þessa dags var að auka vitund almennings á því ofbeldi og þeirri misnotkun sem eldra fólk getur orðið fyrir og þeirri miklu þörf á að koma í veg fyrir að slíkt eigi sér stað.⁴²

³⁸ UN Doc A/RES/47/5.

³⁹ Framkvæmdastjórn árs aldraðra (1999). *Lokaskýrsla 1999*.
http://www.velferdarraduneyti.is/media/Ar_aldradra/Lokaskyrslan.pdf (Sótt 28. maí 2008).

⁴⁰ World Health Organization (2007). *The Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse*.
<http://www.globalaging.org/elderrights/world/2007/torontodecla.pdf>. (Sótt 30. júní 2021).

⁴¹ United Nations Programme on Ageing (2002). *Second World Assembly on Ageing Madrid 8-12 April 2002*.
<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworld02.html>. (Sótt 30. júní 2021).

⁴² United Nations Report of the Secretary-General (2002). *Major developments in the area of ageing since the Second World Assembly on Ageing*. <http://www.un.org/swaa2002/bol4.htm>. (Sótt 30. júní 2021).

Í ályktun allsherjarþingsins nr. 45/106 frá 1990 var 1. október útnefndur alþjóðadagur aldraðra og er markmiðið með deginum að vekja fólk til umhugsunar um kjör og réttarstöðu eldra fólks.⁴³ Árið 2010 var 20 ára afmæli dagsins og þá var þemað „Aldraðir og árangur á þúsaldarmarkmiðunum“ og af því tilefni hvatti Ban Ki Moon, þáverandi aðalritari Sameinuðu þjóðanna, aðildarríki m.a. til að banna mismunun gegn öldruðum í löggjöf sinni.⁴⁴

Þemað á degi eldra fólks árið 2020 var „Faraldrar: Breyta þeir því hvernig við tökumst á við aldur og öldrun?“ (e. Pandemics: Do They Change How We Address Age and Ageing?). Í ljósi þess að eldra fólk stendur frammi fyrir ýmiss konar áhættu þegar faraldur eins og Covid-19 brýst út, þarf t.a.m. sérstaklega að taka mið af sérþörfum þessa hóps við alla stefnumótun. Einnig er mikilvægt að viðurkenna það framlag sem eldra fólk leggur fram til eigin heilsu og því margþætta hlutverki sem það gegnir þegar kemur að viðbúnaði og viðbrögðum við slíkum faraldri.⁴⁵

Nú er nýhafinn áratugur Sameinuðu þjóðanna (2021 til 2030) helgaður heilbrigðri öldrun. Í aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna og Alþjóða heilbrigðismálastofnunarinnar eru skilgreind fjögur megin áherslusvið hvað þetta varðar, en það eru 1) aldursvæn samfélög, 2) barátta gegn aldursfordómum, 3) samhæfð þjónusta og umönnun og 4) endurhæfing, virkni, virðing, tækni og þátttaka við langtímaumönnun.⁴⁶

2.2.2 EVRÓPURÁÐIÐ

Evrópuráðið var stofnað árið 1949 með það að meginmarkmiði að stuðla að friði og efla vernd mannréttinda innan álfunnar og koma á fót samstarfi þar sem veitt yrðu virk úrræði til að koma í veg fyrir mannréttindabrot.⁴⁷ Einn merkasti afrakstur þessa samstarfs er Mannréttinasáttmáli Evrópu og Mannréttindadómstóll Evrópu sem fylgist með framfylgd sáttmálans.⁴⁸ Árið 1961 leit samningur á sviði efnahagslegra og félagslegra réttinda dagsins ljós, Félagsmálasáttmáli Evrópu, en fjöldi annarra samninga er snerta mannréttindi hafa verið samþykktir undir merkjum Evrópuráðsins. Þá starfar fjöldi mannréttindastofnana og nefnda undir merkjum Evrópuráðsins; má þar nefna mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins, nefnd um varnir gegn pyndingum og nefnd um aðgerðir gegn kynþáttafordómum og skorti á umburðarlyndi.⁴⁹

⁴³ UN (2008). *International Day of Older Persons*. <http://www.un.org/depts/dhl/olderpersons/>. (Sótt 30. júní 2021).

⁴⁴ UN Meetings and Events. United Nations Programme on Ageing. http://www.un.org/esa/socdev/ageing/un_meetings.html. (Sótt 30. júní 2021).

⁴⁵ UN (2020) UNIDOP: „Pandemics: Do They Change How We Address Age and Ageing?“ <https://www.un.org/development/desa/ageing/international-day-of-older-persons-homepage/2020unidop.html> (Sótt 6. september 2021).

⁴⁶ <https://www.who.int/initiatives/decade-of-healthy-ageing>.

⁴⁷ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 455.

⁴⁸ Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 29.

⁴⁹ Utanríkisráðuneytið (2007). *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu*, bls. 29.

2.2.2.1 Mannréttindasáttmáli Evrópu

Mannréttindasáttmáli Evrópu var undirritaður í Róm 4. nóvember 1950 og fullgiltur 19. júní 1953, sbr. auglýsingu í C-deild *Stjórnartíðinda* nr. 11, 9. febrúar 1954, en fjöldi viðauka hefur verið gerður við hann síðan. Samningurinn var lögfestur hér á landi árið 1994 með lögum nr. 62/1994, sbr. lög nr. 25/1998. Samningurinn kveður á um óafsalanlegt frelsi og réttindi allra einstaklinga og skyldu ríkja til að tryggja öllum innan lögsögu sinnar þessi réttindi.⁵⁰

Í 14. gr. samningsins er að finna ákvæði um bann við mismunun, þar sem kveðið er á um að allir eigi jafnan rétt til að njóta þeirra réttinda sem vernduð eru í samningnum:

Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórnmála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.

Ákvæðið er takmarkað að því leyti að bannið við mismunun á aðeins við um þau réttindi sem tryggð eru með samningnum sjálfum. Bann við mismunun vegna aldurs kemur ekki beint fram í ákvæðinu en myndi falla undir „annarrar stöðu“.

Við gerð Mannréttindasáttmálans var Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna höfð að leiðarljósi ásamt drögum að alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi sem þá lágu fyrir. Samkvæmt samningnum tryggja aðildarríki borgurum sínum, sem og öðrum innan umdæmis þess, helstu borgaraleg og pólitísk réttindi réttarríkis. Með samningnum er einnig komið á fót einu skilvirkasta eftirlitskerfi sem um getur, Mannréttindadómstól Evrópu, en ríkjum jafnt sem einstaklingum er gert kleift að fara með kærur fyrir dómstólinn, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Samningsríki eru skuldbundin til að hlíta lögsögu dómstólsins og ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að bæta afleiðingar brots. Dómar dómstólsins hafa haft mikla þýðingu fyrir þróun alþjóðlegrar mannréttindaverndar en áhrifa fordæmisréttar dómstólsins gætir um allan heim.

2.2.2.2 Viðauki 12 við Mannréttindasáttmála Evrópu

Samningsviðauki nr. 12 við Mannréttindasáttmála Evrópu var undirritaður í Róm 4. nóvember árið 2000 og tók gildi 1. apríl 2005. Var markmiðið með honum að bæta úr þeirri takmörkun sem felst í 14. gr. MSE en greinin kveður eingöngu á um fylgissrétt með öðrum ákvæðum sáttmálans. Í skýringum með viðaukanum er gerð nánari grein fyrir gildissviði bannsins við mismunun. Í skýringunum segir að útvíkkun bannsins við mismunun gildi á eftirtöldum sviðum:

- i. Á sviði hvers konar réttinda sem veitt eru einstaklingum að landsrétti;

⁵⁰ Utanríkisráðuneytið. Evrópuráðið (e.d.). „*Starfsemi og áfangar*“, bls. 22. www.utanrikisraduneyti.is/stofnanir-og-nefndir/althjodastofnanir/nr/11. (Sótt 1. júlí 2021).

ii. Á sviði réttinda sem leiða má af skýrum skyldum opinberra aðila samkvæmt landsrétti, þ.e. þegar opinberum aðila er að landsrétti skylt að haga sér á ákveðinn hátt.

iii. Við beitingu opinbers valds við töku matskenndra ákvarðana.

iv. Við hvers konar aðrar athafnir eða athafnaleysi opinberra aðila.

Í 1. gr. samningsviðaukans er að finna nýtt efnisákvæði við sáttmálann þess efnis að réttindi sem veitt eru með lögum skuli tryggð öllum, án mismunar á grundvelli kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernis- eða félagslegs uppruna, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, fæðingar eða annarrar stöðu. Upptalning mismununarástæðanna í ákvæðinu er samhljóða 14. gr. MSE. Ákvæði 1. gr. samningsviðaukans hefur að geyma almennt bann við mismunun og því verndar það ekki eingöngu réttindi sem er að finna í MSE.

Alls hafa 18 ríki fullgilt samningsviðaukann. Ísland er ekki þeirra á meðal en hefur engu að síður undirritað viðaukann ásamt 36 öðrum ríkjum.

Viðaukinn kveður á um sjálfstætt bann við mismunun á öllum réttarsviðum en gildir einungis gagnvart þeim ríkjum sem hafa fullgilt hann.⁵¹ Þar af leiðandi geta eingöngu einstaklingar frá þeim ríkjum sótt rétt sinn til Mannréttindadómstóls Evrópu á grundvelli viðaukans. Í 1. gr. er kveðið á um þetta sjálfstæða og almenna bann við mismunun:

1. Öll lagaleg réttindi skulu tryggð án nokkurrar mismununar svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórnmalá- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.
2. Enginn skal sæta nokkurri mismunun af hálfu opinberra aðila svo sem vegna þeirra ástæðna sem nefndar eru í 1. málsgrein.

Þau lagalegu réttindi sem skulu tryggð án nokkurrar mismununar eru talin upp í 1. mgr. 1. gr. Þessi upptalning samsvarar þeirri upptalningu sem fram kemur í 14. gr. samningsins. Munurinn liggur hins vegar í því að vernd 14. gr. gegn mismunun er takmörkuð við svið sáttmálans, þ.e. þau réttindi sem vernduð eru í samningnum. Það má því segja að 14. gr. sé eins konar fylgiréttur við önnur réttindi sem sáttmálinn verndar og er því ekki um sjálfstæða vernd gegn mismunun að ræða. Telji einstaklingur að honum hafi verið mismunað getur hann einungis byggt á því að 14. gr. hafi verið brotin í tengslum við annað efnisákvæði sáttmálans. Hann getur ekki borið fyrir sig að 14. gr. hafi ein og sér verið brotin. Þar af leiðandi tryggir 14. gr. ekki vernd gegn mismunun utan þess sem kemur fram í sáttmálanum.⁵² Samningsviðauka nr. 12 er þannig ætlað að vera viðbót við samninginn sem verndar einstaklinga fyrir almennri mismunun, ekki einungis þeirri sem samningurinn verndar.

⁵¹ Oddný Mjöll Arnardóttir (2005). *Bann við mismunun*, bls. 433.

⁵² Council of Europe (2002). *Explanatory Report to Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. (Sótt 9. júlí 2021 af <https://rm.coe.int/16800cce48>)

Mörg aðildarríki hafa ekki fullgilt samningsviðaukann þar sem þau telja orðalagið vera of vítt og að fullgilding hans myndi leiða af sér flóðbylgju nýrra mála. Ríkin hafa þannig verið afar hikandi við að fullgilda viðaukann.⁵³

2.2.2.3 Félagsmálasáttmáli Evrópu

Annar mikilvægur þáttur í mannréttindavernd á vettvangi Evrópuráðsins er Félagsmálasáttmáli Evrópu. Hann var samþykktur af aðilum Evrópuráðsins í Tórínó þann 18. október 1961 og tók gildi 26. febrúar 1965. Sáttmálinn var undirritaður og fullgiltur fyrir Íslands hönd þann 15. janúar 1976 og tók gildi 14. febrúar 1976.⁵⁴ Með sáttmálanum og samningsviðauka frá árinu 1988 eru þegnum aðildarríkjanna tryggð margs konar grundvallarréttindi en ríkin verða að samþykka tiltekinn lágmarksfjölda þeirra. Brot gegn réttindum sem kveðið er á um í Félagsmálasáttmálanum er ekki hægt að kæra til Mannréttindadómstólsins. Í viðauka við samninginn er sérstakri nefnd, Evrópunefnd um félagsleg réttindi, falið eftirlit með framkvæmd samningsins. Eftirlit er helst í formi skýrslna aðildarríkja en með viðauka sem öðlaðist gildi árið 1998 var nefndinni einnig heimilað að veita viðtöku hóp málsóknum frá tilteknum frjálsum félagasamtökum, stéttarfélögum og vinnuveitendasamtökum. Ríkisstjórnarnefnd Evrópuráðsins og ráðherranefndin samþykkja síðan ályktun þegar eftirlitsferli er lokið. Ísland hefur ekki fullgilt viðaukana við sáttmálann og Íslendingar geta því ekki kært meint brot á sáttmálanum til Evrópunefndarinnar.⁵⁵

Í inngangi sáttmálans er tiltekið að aðildarríki álíti:

Að tryggja beri að menn fái notið félagslegra réttinda án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, trúarbragða, stjórnmálaskoðana, þjóðernis eða félagslegs uppruna.

Hvorki er öldrunar getið sérstaklega né „annarra aðstæðna“ líkt og í öðrum sambærilegum sáttmálum. Þó ber ekki að líta svo á að öldrun sé hér undanskilin heldur eru þetta aðeins dæmi um þá helstu þætti sem leitt geta til mismununar en ekki tæmandi talningu.⁵⁶

Árið 1996 var samþykktur endurskoðaður Félagsmálasáttmáli Evrópu. Ísland hefur undirritað sáttmálann en ekki fullgilt hann. Í 23. gr. endurskoðuðu útgáfunnar er öldruðum sérstaklega tryggður réttur til félagslegrar verndar en sáttmálinn í heild sinni tryggir hin ýmsu réttindi sem eldra fólk getur krafist. Má þá sérstaklega benda á 11.-14. gr. sáttmálans sem kveða á um rétt til heilsuverndar og rétt til félags- og heilbrigðisþjónustu. Öflug velferðar- og heilsugæslukerfi eru grundvöllur fyrir öryggi og velferð eldra fólks. Evrópuríkin eru skyldug samkvæmt sáttmálanum til að gera allt sem í þeirra

⁵³ Council of Europe (2002). *Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. (Sótt 9. júlí 2021 af <https://rm.coe.int/16800cce48>).

⁵⁴ *Stjórnartíðindi C 3/1976*.

⁵⁵ Council of Europe (e.d.) *European Social Charter*. (Sótt 9. júlí 2021 af <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/signatures-ratifications>).

⁵⁶ Brynhildur G. Flóvenz (2004). *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 25.

valdi stendur til að vinna gegn heilsuleysi og útbreiðslu sjúkdóma og þau eru skuldbundin til að reka velferðarkerfi fyrir þá sem þurfa aðstoð samfélagsins.

2.2.2.4 Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu

Evrópusamningi um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1987 er ætlað að koma til framkvæmda banni við þeim athöfnum sem tilgreindar eru í 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Ákvæðið kveður á um að enginn maður skuli sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Samningurinn kemur á vitjanakerfi þar sem nefnd óháðra sérfræðinga á ýmsum sviðum heimsækir staði þar sem einstaklingar eru vistaðir á grundvelli ákvörðunar opinberra yfirvalda.⁵⁷ Þrátt fyrir að mörgum finnist óviðeigandi að fjalla um slíkan samning þegar fjallað er um rétt og vernd eldri borgara þá er ljóst að þessi samningur á við þegar um er að ræða meðferð eldra fólks sem býr á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Það er réttur þeirra sem búa á slíkum heimilum til lengri eða skemmri tíma að vera laus við að sæta illri eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð. Það hafa einnig komið upp tilvik þar sem eldra fólk er misnotað, blekkt eða kúgað til að láta af hendi fé eða muni, skrifa upp á lán eða annað slíkt, sem getur gengið mjög nærri þeim persónulega eða fjárhagslega. Því er mikilvægt að ákvæði þessa samnings séu höfð í huga þegar lög og reglur um meðferð og framkomu við eldra fólk eru samin.

2.2.2.5 Tilmæli Evrópuráðsins er varða málefni eldra fólks

Árið 1987 gaf Evrópuráðið út tilmæli um eftirlit eldra fólks, þar sem hvatt er til reglubundins eftirlits á heilsufari og aðstæðum eldra fólks til að stuðla að lengra lífi og bættum lífsgæðum. Evrópuráðið leggur til að aðildarríki komi upp aðstöðu þar sem heilsueftirlit eldra fólks geti farið fram ásamt því að ríkin hvetji eldra fólk til að nýta sér þjónustuna og mæta í eftirlitið. Auk þess kveða tilmælin á um að starfsfólk slíkrar eftirlitsstöðvar skuli vera sérstaklega þjálfað í öldrunarfræðum og öldrunarlækningum.⁵⁸

Árið 1994 gaf Evrópuráðið út tilmæli um lífsgæði og samstöðu. Eiga tilmælin rætur sínar að rekja til álitafna er vakna í kjölfar vaxandi fjölda eldra fólks innan aðildarríkjanna. Í tilmælunum segir að aldraðir eigi hættu á að verða félagslega einangraðir, sérstaklega eldri konur þar sem lífaldur þeirra er hærri en karla og þær lifa því oft maka sína. Viðauki við tilmælin hefur að geyma leiðbeinandi meginreglur sem aðildarríki geta haft til hliðsjónar þegar þau þróa stefnu sína í

⁵⁷ Frumvarp til laga vegna aðildar Íslands að Evrópusamningi um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. 15/1990, þskj 356, 240. mál. Vefútgáfa alþingistíðinda. <https://www.althingi.is/alttext/112/s/0356.html> [Sótt 22. nóvember 2018].

⁵⁸ Human Rights Education Associates (e.d.). *Rights of the elderly*. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html>, (Sótt 9. júlí 2021).

velferðarmálum eldra fólks. Í tilmælunum er ítrekað mikilvægi þess að aldraðir haldi sjálfstæði sínu og sjálfsákvörðunarrétti eins lengi og mögulegt er. Ríkisstjórnir skulu einnig vinna gegn félagslegri einangrun eldra fólks og aldraðir skulu ávallt hafa gott aðgengi að upplýsingum sem eru þeim nauðsynlegar.⁵⁹

Árið 1994 voru einnig birt tilmæli um rétt eldra fólks til heilbrigðisþjónustu og velferðar. Ríki í Vestur-Evrópu eiga að þróa stefnu í atvinnumálum þar sem lögð er áhersla á atvinnuþátttöku eldra fólks. Ásamt þessu eiga ríkin að móta sér ábyrga stefnu í lífeyrismálum og að því er varðar ellilífeyrisþega og auka staðbundna þjónustu fyrir aldrað fólk. Því er beint til landa Mið- og Austur-Evrópu að grípa til tímabundinna aðgerða til að tryggja velferð eldra fólks vegna óstöðugleika í efnahags- og stjórn mála í mörgum ríkjanna. Einnig er ríkjum í Austur-Evrópu ráðlagt að koma í veg fyrir hnignun opinbera velferðarkerfisins og sjá öldruðum fyrir heilsugæslu á viðráðanlegu verði.⁶⁰

Í kjölfar þess að Sameinuðu þjóðirnar lýstu árið 1999 alþjóðlegt ár aldraðra gaf Evrópuráðið út tilmæli um framtíð eldri borgara, verndun og þátttöku þeirra. Í tilmælunum er hvatt til þjóðbundinna rannsókna á málefnum eldra fólks því að aðstæður eldra fólks eru ólíkar eftir svæðum í Evrópu. Ríki eru einnig hvött til að þróa nýjar aðferðir til að efla samfélagslega þátttöku eldra fólks, auka velferð og verndun þeirra og skapa jákvæðari ímynd af eldri borgurum og málefnum þeirra.⁶¹

Frá 21.-23. október 2001 var haldin ráðstefna á vegum Mannréttindastofnunar Evrópuráðsins um mannréttindi eldra fólks á dvalarheimilum eða öðrum stofnunum. Ráðstefnan var haldin í Sviss og var m.a. fjallað um aðstæður eldra fólks á stofnunum og ástæður fyrir því að öldruðum er komið fyrir á stofnunum. Þær alvarlegu og oft ónauðsynlegu takmarkanir sem eldra fólk stendur stundum frammi fyrir voru skoðaðar út frá sjónarhorni mannréttinda. Rúmlega þrjátíu sérfræðingar frá aðildarríkjum, frjálsum félagasamtökum og alþjóðlegum stofnunum sóttu ráðstefnuna.⁶²

Þann 20. mars 2007 gaf nefnd um fólksflutninga, flóttamenn og fólksfjölda út álit sitt á aðstæðum eldra fólks í Evrópu. Niðurstöður nefndarinnar voru þær að aldraðir innflytjendur eiga á hættu að vera mismunandi á tvöfaldan eða jafnvel þrefaldan hátt. Þannig eiga eldri konur sem eru innflytjendur mikla hættu á þrefaldri mismunum: á grundvelli þess að þær eru konur, að þær eru innflytjendur og að þær eru aldraðar. Auk þess fjallaði nefndin um þá erfiðleika sem aldraðir innflytjendur standa frammi fyrir, hvort sem þeir ákveða að setjast að í landinu sem þeir fluttu til eða snúa aftur til

⁵⁹ Human Rights Education Associates (e.d.). *Rights of the elderly*. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html>. (Sótt 12. júlí 2021).

⁶⁰ Human Rights Education Associates (e.d.). *Rights of the elderly*. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html>. (Sótt 12. júlí 2021).

⁶¹ Human Rights Education Associates (e.d.). *Rights of the elderly*. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html>. (Sótt 12. júlí 2021).

⁶² Council of Europe (2001) Conclusions by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980751&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>. (Sótt 12. júlí 2021).

heimalandsins.⁶³ Einnig gaf Evrópuráðið á árinu 2007 út tilmæli um aðstæður eldra fólks í Evrópu. Í tilmælunum er fjallað um þá staðreynd að íbúar Evrópu eru sífellt að eldast og einstaklingar eru hvattir til að líta ekki á öldrun sem sjúkdóm heldur sem breytta félagslega stöðu einstaklingsins. Fjallað er um þörfina á að breyta viðhorfum fólks og um þær staðalímyndir sem margir hafa myndað sér um eldra fólk. Auk þess er mikilvægi lagalegra og félagslegra breytinga komið á framfæri, einkum mikilvægi þess að breyta reglum um hámarksaldur á vinnumarkaði. Fjöldi fólks hefur getu og vilja til að halda áfram að vinna eftir að þessum hámarks aldri er náð en vegna þessara reglna neyðist það til að setjast í helgan stein. Í tilmælunum er athyglinni sérstaklega beint að aðstæðum eldra fólks sem glímur við fjölþætta mismunun svo sem eldri kvenna, innflytjenda og fatlaðs fólks.⁶⁴

2.2.3 EVRÓPUSAMBANDIÐ

Frá árinu 1994 hefur Ísland fyrst og fremst tengst Evrópusambandinu í gegnum EES samninginn. Kjarni hans er sá að með honum taka EFTA-ríkin upp reglur bandalagsins um fjórfrelsið, samkeppni, ríkisaðstoð og hugverkaréttindi. Þau verða þar með þátttakendur í sameiginlegum innri markaði Evrópubandalagsins.⁶⁵ Helsti samstarfsvettvangur EFTA/EES ríkjanna og Evrópusambandsins er sameiginlega EES-nefndin. Hlutverk hennar er að tryggja virka framkvæmd samningsins. Í henni eiga sæti fulltrúar Íslands, Noregs og Liechtenstein annars vegar og framkvæmdastjórn ESB hins vegar. Aðal viðfangsefni nefndarinnar er að taka ákvarðanir um að taka upp nýjar ESB-lagagerðir í EES samninginn. Nefndin er einnig vettvangur samráðs aðildarríkja um öll EES tengd mál sem einhverjum erfiðleikum eru bundin. Fulltrúar nefndarinnar eru embættismenn og ákvarðanir eru teknar með samhljóma samþykki beggja aðila, fulltrúa EFTA-stoðarinnar og fulltrúa ESB-stoðarinnar. Aðrar stofnanir sem koma að samstarfi EES við Evrópusambandið eru EES-ráðið, fastanefnd EFTA, eftirlitsstofnun EFTA, EFTA dómstóllinn og tvær ráðgefandi nefndir.⁶⁶

Réttindi eldra fólks innan Evrópusambandsins byggja á banni við mismunun og þeirri grundvallarreglu að allir menn séu jafn bornir til virðingar. Réttindi eldra fólks hafa að nokkru verið tryggð frá samþykkt Amsterdamsáttmálans er tók gildi árið 1999.⁶⁷ Meðalaldur borgara Evrópusambandsins hækkar stöðugt og því kemur ekki á óvart að í réttindaskrá Evrópusambandsins, sem samþykkt var af leiðtoga ráði þess árið 2000, er kveðið sérstaklega á um réttindi eldri borgara. Í 25., 34. og 35. gr. réttindaskrárinnar er að finna ákvæði sem byggir á félagssáttmála Evrópu og

⁶³ Council of Europe. Parliamentary Assembly.

http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11200.htm#P41_2553 (Sótt 12. júlí 2021).

⁶⁴ Council of Europe (2007). Parliamentary Assembly, Recommendation 1796.

⁶⁵ Sigurður Lindal (2004). Inngangur að Lögfræði, *Þjóðarréttarreglur III*, bls. 129.

⁶⁶ Sigurður Lindal (2004). Inngangur að Lögfræði, *Þjóðarréttarreglur III*, bls. 162-164.

⁶⁷ OJ C340, 10. nóvember 1997.

félagslegri yfirlýsingu um grundvallarréttindi evrópsks launafólks sem samþykkt var árið 1989.⁶⁸ Í réttindaskránni segir m.a.:

Evrópusambandið virðir réttindi eldri borgara til að lifa lífi sínu með reisn og af sjálfstæði og rétt þeirra til að taka þátt í félags- og menningarlífi. (25. gr.)

Í réttindaskránni er viðurkenndur réttur eldra fólks að lifa sjálfstæðu lífi á virðulegan hátt ásamt því að vera virkir þátttakendur í félags- og menningarlífi aðildarríkjanna. Öldruðum er tryggður rétturinn til félagsþjónustu og félagslegra bóta. Aldraðir hafa einnig rétt til sæmilegs húsnæðis og skal aðildarríkið gera öldruðum það kleift. Allir hafa rétt til aðgengis að heilbrigðisþjónustu og læknismeðferðum og skal sá réttur vera bundinn í innlenda löggjöf aðildarríkjanna.

Í málefnum eldra fólks hvílir löggjafarvaldið nær eingöngu á herðum aðildarríkjanna. Evrópusambandið styður þó stefnu aðildarríkja og framkvæmdir á viðeigandi stigum og vinnur að því að breyta hugsunarhætti og miðla reynslu. Fjöldi yfirlýsinga og stefnumiða um réttindi eldra fólks hafa verið samþykkt undir merkjum Evrópusambandsins. Þann 24. apríl árið 1990 gaf Framkvæmdastjórn ESB frá sér orðsendingu sem fól í sér greiningu á félagslegum og efnahagslegum afleiðingum þess hversu eldra fólk eru orðinn stór hópur innan Evrópusambandsins. Orðsendingin var grundvöllur frekari aðgerða sem eru öldruðum sérstaklega til hagsbóta og ganga lengra en fyrri aðgerðir sambandsins. Framkvæmdastjórnin lagði einnig til að upplýsingaflæði yrði aukið á milli ríkjanna. Á þann hátt væri hægt að nýta til fulls þá þekkingu og reynslu sem til væri á þessu sviði innan sambandsins. Jafnframt lagði framkvæmdastjórnin til að árið 1993 yrði „Evrópuár aldraðra og samstöðu kynslóðanna“.⁶⁹

Ákvörðun ráðsins þann 26. nóvember 1990⁷⁰ um aðgerðir sambandsins í málefnum aldraðra staðfesti stefnumið Framkvæmdaráðsins fyrir árin 1991-1993. Aðgerðaáætlanir sambandsins eiga að vinna að þeim sérstöku efnahagslegu og félagslegu verkefnum sem verða til í kjölfar vaxandi fjölda eldra fólks innan Evrópusambandsins ásamt því að stuðla að samstöðu á milli kynslóða og aðlögun eldra fólks að sambandinu. Þegar Evrópuárinu var lokið gaf ESB-ráðið út yfirlýsingu um meginreglur sem hvetja ríki Evrópusambandsins til að staðfesta hluttekningu sína í því markmiði sambandsins að koma á samstöðu á milli kynslóðanna. Til þess áttu ríkin að setja sér skýrar stefnur í málefnum eldra fólks er varða t.a.m. lífskjör eldra fólks, heilbrigðisþjónustu, atvinnumál eldri borgara, undirbúningi fyrir töku ellilífeyris og almenna þátttöku eldra fólks í samfélögum aðildarríkjanna. Árið 1999 gaf framkvæmdastjórnin út orðsendinguna „Evrópa handa öllum aldurshópum – velmegun og samstaða kynslóðanna“. Tilskipunin lagði til aðgerðaáætlun af stjórnálalegum toga sem ynni að því að stuðla að vitundarvakningu um þær áskoranir sem takast þarf á hendur í kjölfar vaxandi hlutfalls eldra fólks meðal aðildarríkja Evrópusambandsins.

⁶⁸ EU 2000/C 364/1.

⁶⁹ European parliament (e.d.). *Greinargerð um réttindaskrá Evrópusambandsins*.

http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art25/default_en.htm (Sótt 20. júlí 2021).

⁷⁰ 91/49/EEC.

Framkvæmdastjórnin lýsir afleiðingum vegna vaxandi hóps eldra fólks á öllum sviðum samfélagsins.⁷¹

Í desember árið 2001 gaf framkvæmdastjórnin út orðsendingu þar sem fjallað var um vandamál er tengdust heilsugæslu og umönnun eldra fólks í kjölfar fyrrgreindrar þróunar að fólk er sífellt að eldast, breytingar hafa orðið á fjölskyldugerðum ásamt framþróun í læknávisindum og auknum kröfum frá neytendum heilbrigðisþjónustunnar. Tiltekin voru þrjú sameiginleg markmið sem aðildarríkin áttu að stefna að. Í fyrsta lagi að sjá til þess að allt eldra fólk hafi greiðan aðgang að heilsugæslu og annarri umönnun. Í öðru lagi að gæði heilsugæslu séu aukin og að lokum að tryggt sé að nægilegu fjármagni sé veitt í heilbrigðiskerfið til langframa. Þann 7. mars árið 2002 stóð atvinnu- og félagsmálaráð Evrópusambandsins að því að hefja og þróa samstarf á milli aðildarríkjana til að ná þessum markmiðum.⁷²

Evrópuþingið hefur einnig samþykkt fjölmargar ályktanir sem fjalla um málefni eldra fólks. Með ályktun frá 5. júlí 2001⁷³ mælti Evrópuþingið með að aðildarríki tileinkuðu sér meginreglur Sameinuðu þjóðanna í málefnum eldra fólks og hvatti ríkin til að efla möguleika eldra fólks til þátttöku í þjóðfélaginu. Í ályktuninni er einnig lagt til að ríki hafi yfir ákveðnum úrræðum að ráða sem tryggi þeim einstaklingum sem þurfa að láta af störfum, viðunandi líf skjör að starfi loknu. Einnig er í ályktuninni mælt til þess að ríkisstjórnir taki tillit til öldrunar í stefnumótun sinni og störfum á sviði atvinnu, heilbrigðis og velferðarmála. Í ályktun Evrópuþingsins 15. janúar 2003⁷⁴ er fjallað um mikilvægi þess að líta á réttindi ungs fólks og eldra fólks sem óaðskiljanlegan hluta af mannréttindum. Vísar þingið sérstaklega til frelsisréttinda, ásamt réttinum til sjálfsákvörðunar og til friðhelgi einkalífsins. Í ályktuninni er aðildarríkjunum gert að tileinka sér samræmda stefnu til að vinna gegn mismunun á grundvelli aldurs og efla aðgengi og þátttöku eldra fólks í samfélaginu. Sérstaklega er fjallað um mikilvægi þess að vinna gegn hverskonar einangrun.⁷⁵ Með ályktun Evrópuþingsins frá 4. september 2003⁷⁶ var hvatt til þess að Evrópuþjóðirnar og ríkisstjórnir þeirra bindi endi á alla beina og óbeina mismunun gegn öldruðum og standi vörð um virðingu eldra fólks sem eiga við sjúkdóma eða fötlun að stríða. Þetta felur í sér að tryggja öldruðum ásættanlegan ellilífeyri og að unnið sé gegn illri meðferð á hjúkrunarheimilum fyrir aldraða og einangrun þeirra frá samfélaginu.⁷⁷

⁷¹ European parliament (e.d.). *Greinargerð um réttindaskrá Evrópusambandsins.*

http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art25/default_en.htm (Sótt 20. júlí 2021).

⁷² European parliament (e.d.). *Greinargerð um réttindaskrá Evrópusambandsins.*

http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art25/default_en.htm (Sótt 20. júlí 2021).

⁷³ Resolution A5-0223/2001.

⁷⁴ Resolution A5-0451/2002.

⁷⁵ European parliament (e.d.). *Greinargerð um réttindaskrá Evrópusambandsins.*

http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art25/default_en.htm (Sótt 20. júlí 2021).

⁷⁶ Resolution A5-0281/2003.

⁷⁷ European parliament (e.d.). *Greinargerð um réttindaskrá Evrópusambandsins.*

http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art25/default_en.htm (Sótt 20. júlí 2021).

Árið 2005 gaf framkvæmdastjórnin út orðsendingu þar sem fjallað var um lýðfræðilegar breytingar og samstöðu milli kynslóða. Í orðsendingunni er fjallað um þann vanda sem Evrópa stendur frammi fyrir: vandanum um sífellt hækkandi aldur íbúanna og lægri fæðingartölu. Enn fremur fjallar orðsendingin um þá staðreynd að mörg ríki hafa lögboðinn hámarksaldur fólks á atvinnumarkaði og að það geti haft vandamál í för með sér þar sem margir aldraðir einstaklingar hafa bæði getu og vilja til að halda áfram að vinna eftir að þessum hámarksaldri er náð.⁷⁸

Dagana 21. og 22. febrúar 2005 stóðu Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Starfshópur um öldrun og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) fyrir ráðstefnu sem bar yfirskriftina „Vanmáttur eldra fólks og ályktanir sem hægt er að draga af lýðfræðilegum þáttum sem varða framtíðarheilsu og langtímaaðhlyningu eldra fólks“. Á ráðstefnunni var m.a. rætt um hækkandi aldur íbúa hins vestræna heims og þau áhrif sem það hefur á útgjöld ríkjanna auk þess sem fjallað var um heilbrigðisvandamál aldraðra í Evrópu.⁷⁹

Í ályktun Evrópuþingsins frá 15. nóvember 2007 er fjallað um félagslega vernd og félagslega samlögun og mikilvægi þessara grundvallarréttinda fyrir alla einstaklinga, án nokkurs tillits til uppruna, aldurs, kyns, fötlunar, kynhneigðar eða trúar. Evrópa er mjög fjölbreytileg og aðildarríki Evrópusambandsins jafn ólík og þau eru mörg. Þar af leiðandi er mikilvægt að lagabálkar ríkjanna endurspegli þennan fjölbreytileika og komi í veg fyrir mismunun. Í ályktuninni er fjallað um fátækt og hvað þurfi að gera til að koma í veg fyrir að einstaklingur þurfi að lifa í fátækt, burtséð frá félagslegri stöðu. Fjallað er um eldra fólk sem hóp einstaklinga sem þurfa á sérstakri hjálp að halda svo fátækt nái ekki yfirhöndinni í lífi þeirra og eru einstæðar eldri konur taldar vera í sérstökum áhættuhópi. Auk þess eru aðildarríki hvött til að taka sérstaklega á þeim málefnum sem umönnunaraðilar eldra fólks standa frammi fyrir, m.a. hversu mikla umönnun þeir eru tilbúnir að leggja fram. Enn fremur eru aðildarríki hvött til að skoða möguleikann á að sameina umönnun og atvinnu aldraðra einstaklinga sem og að tryggja öryggi eldra fólks og aðgang að eftirlaunum til að forðast fátækt. Í ályktuninni er jafnframt fjallað um ofbeldi gagnvart öldruðum og mikilvægi þess að aðildarríki hefji aðgerðir til að koma í veg fyrir að slíkt eigi sér stað.⁸⁰

Þann 17. mars 2008 stóð Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fyrir ráðstefnu í Brussel um átak gegn ofbeldi og vanrækslu gagnvart öldruðum. Yfirskrift ráðstefnunnar var „Vernd og virðing aldraðra – átak gegn ofbeldi og vanrækslu gagnvart öldruðum.“ Markmið ráðstefnunnar var einkum að vekja almenning til vitundar um þetta málefni og koma af stað opinni umræðu í Evrópu í þeirri von að ráðstafanir verði gerðar til að koma í veg fyrir að aldraðir verði fyrir ofbeldi og vanrækslu.⁸¹

⁷⁸ Commission of the European Communities. COM(2005)0094.

⁷⁹ The European Commission. Workshop: Understanding trends in disability among elderly populations. http://ec.europa.eu/economy_finance/events/event12020_en.htm. (Sótt 20. júlí 2021).

⁸⁰ European Parliament (e.d.). Social reality stocktaking. [T6-0_541/2007](http://ec.europa.eu/economy_finance/events/event12020_en.htm).

⁸¹ European Commission (2008). European Conference, Brussels, 17 March 2008.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=en&eventsId=58&furtherEvents=yes>. (Sótt 21. júlí 2021).

AGE eru samtök um 150 frjálsra félagasamtaka fólks á aldrinum 50+ innan Evrópu sem stofnuð voru árið 2000. Aðildarríkin eru öll ESB ríkin ásamt EES ríkjunum. Helstu baráttumál AGE eru að fá Evrópusambandið til að móta sér sérstakar stefnur varðandi aldraða og eftirlaunaþega og að færa öldrunarhugtakið inn í allar stefnur og verkefni sambandsins. AGE berst fyrir því að litið verði á eldra fólk sem uppsprettu fyrir samfélagið í heild en ekki byrði. AGE vinnur m.a. að því að berjast gegn fordómum, vernda rétt eldra fólks til að vinna og rétti þess til fullnægjandi innkomu eftir starfslok. Samtökin vinna einnig að því að móta og efla samvinnu og skilning á milli kynslóða og að auka hlutverk eldra fólks sem verndara menningararfsins, þekkingar og vísku fyrir yngri kynslóðir. AGE samtökin eru umsagnaraðili um öll mál sem snerta eldri borgara innan ESB og EES gagnvart framkvæmdastjórn ESB og Evrópuþinginu.

2.2.4 NORRÆNT SAMSTARF

Norðurlöndin eiga margt sameiginlegt en í aldanna rás hafa norræn samfélög þróast á líkan hátt. Sameiginleg saga, málsamfélag og menningararfleifð eru mikilvægir þættir sem norræn samsemd og norræn vitund byggjast á og með hnattvæðingu nútímans aukast samskipti þjóðanna stöðugt. Umræðan um náíð pólitískt samstarf Norðurlandanna hófst fyrir alvöru eftir seinni heimsstyrjöldina sem leiddi til stofnunar Norðurlandaráðs árið 1952 og formlegs samstarfs norrænna þingmanna. Árið 1962 undirrituðu Norðurlöndin Helsinki-sáttmálann sem er grundvöllur samstarfsins. Árið 1971 var Norræna ráðherranefndin sett á stofn sem formlegur vettvangur samstarfs ríkisstjórnanna.⁸²

Á fyrstu árum samstarfsins komu norræn stjórnvöld á ýmsum umbótum sem mörkuðu tímamót á sviði velferðarmála. Sem dæmi má nefna að árið 1981 gerðu Norðurlöndin samning um að Norðurlandabúar hefðu sama rétt til félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga og borgarar þess lands þar sem þeir störfuðu eða dvöldust. Undanfarin ár hafa verið gerðir samningar á fleiri sviðum, t.d. varðandi lífeyris- og skattamál.⁸³

Á Norðurlöndunum hafa skipulögð hagsmunasamtök eftirlaunafólks starfað í marga áratugi. Í flestum löndunum eru starfandi fleiri en eitt landssamband eftirlaunafólks sem skiptast eftir starfsgreinum eða félagslegum og pólitískum áherslum. Á sjöunda áratug síðustu aldar stofnuðu landssambönd aldraðra í Svíþjóð, Finnlandi, Danmörku og Noregi Norrænu samráðsnefndina (NSK). Verkefni nefndarinnar er að auka samvinnu í málefnum aldraðra og að hafa samráð um bætt félags- og kjaramál þessa fjölmenna hóps. Íslendingar gerðust aðilar að Norrænu samráðsnefndinni árið 1986 og Færeyingar árið 1990. Norræna samráðsnefndin er að uppbyggingu og starfi leiðbeinandi fyrirmynd félaga eldri borgara hér á landi. Félag eldri borgara í Reykjavík gerðist fyrst aðili að Norrænu samráðsnefndinni en þegar Landssamband aldraðra var stofnað árið 1989 var ákveðið að

⁸² Gunvor Mikkelsen (2004). *Norðurlönd hafa ýmislegt fram að færa*, bls. 16.

⁸³ Gunvor Mikkelsen (2004). *Norðurlönd hafa ýmislegt fram að færa*, bls. 16.

sambandið tæki að sér samskipti við erlenda aðila fyrir hönd allra félaga sambandsins.⁸⁴ Norræna samráðsnefndin er aðili að AGE-samtökunum sem minnst er á hér að ofan.

Öldrunarráð Íslands var stofnað árið 1981 og að því eiga aðild samtök, félög, fyrirtæki og stofnanir, þar með talið sveitarfélög sem vinna að málefnum aldraðra. Markmið Öldrunarráðs Íslands er að vinna að bættum hag eldra fólks og í því skyni stendur ráðið árlega fyrir útgáfustarfsemi, opnum ráðstefnum og sérstökum verkefnum í samstarfi við aðra, þar sem eldra fólk tekur þátt.⁸⁵ Öldrunarráð starfrækir sérstakan rannsóknarsjóð sem styrkir rannsóknir í öldrunarmálum. Ráðið tengist hliðstæðum norrænum samtökum (Nordisk samråd för aktiv ålderdom, NORSAM).

Árið 2004 leiddu Íslendingar norrænt samstarf sem formenn Norrænu ráðherranefndarinnar. Einkunnarorð þess árs voru „Auðlindir Norðurlanda“ og hafa þau viðtæka skírskotun. Í Formennskuáætlun Íslendinga 2004 segir að frumauðlind Norðurlandanna sé fólkið sjálft og að löndin skuli hafa það að leiðarljósi að virkja mannauðinn betur til að efla samkeppnishæfni Norðurlanda á alþjóðavettvangi. Eitt af þeim verkefnum sem íslenska nefndin greindi frá að þyrfti athygli Norðurlandanna var samhæfð þjónusta fyrir eldra fólk. Nefndin lagði til að framtíðarsýn í málefnum aldraðra yrði rædd á norrænum vettvangi og þá sérstaklega betrubætur á þjónustu við eldra fólk með því að þróa og samhæfa þjónustunet með heimilishjálp og heimahjúkrun, öldrunarlækningum og vistun á stofnunum. Auk þess var bent á mikilvægi þess að eldra fólk geti búið sem lengst á heimilum sínum og tekið virkan þátt í daglegu lífi með stuðningi fagfólks.⁸⁶ Ísland fór einnig með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árin 2009, 2014 og 2019 en í þau skipti beindust áhersluatriðin að öðrum málaflokkum en málefnum eldra fólks. Ísland mun næst gegna formennsku í nefndinni árið 2023.⁸⁷

Árið 1974 voru stofnuð heildarsamtök eða regnhlífarsamtök norrænna félaga í öldrunarfræðum og öldrunarlækningum, Nordisk Gerontologisk Forening (NGF). Félagið var stofnað í Óðinsvéum í Danmörku og þar var fyrsta norræna þingið í öldrunarfræðum haldið. Samtökin hafa m.a. það að markmiði að stuðla að rannsóknum innan öldrunarfræða á sviði lífeðlisfræði, læknisfræði og félagsfræði á Norðurlöndum, að stuðla að bættri menntun starfsmanna í öldrunarþjónustu og að vera tengiliður við alþjóðasamtök í öldrunarfræðum.⁸⁸ Árið 2018 var ráðstefna haldin í Osló á vegum NGF undir yfirskriftinni 24th NKG, dagana 2.-4. maí. Þema ráðstefnunnar var „Lessons of a life time“ en þannig þótti mikilvægt að leggja ekki einungis áherslu á þann tímupunkt í lífinu þegar einstaklingur er orðinn aldraður heldur ferðalagið (e. journey) að þeim áfanga. Helstu sérfræðingar á

⁸⁴ Ólafur Jónsson (1996). *Hagsmunasamtök aldraðra*, bls. 545-560.

⁸⁵ Öldrunarráð Íslands (e.d.). *Öldrunarráð Íslands*. <https://www.aldrunarrad.is/aldrunarrad> (Sótt 21. júlí 2021).

⁸⁶ Norræna ráðherranefndin. Formennskuáætlun Íslands (2004). *Auðlindir Norðurlanda*, bls. 13. http://formennskadansk.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/dansk_brochure.pdf (Sótt 22. júlí 2021).

⁸⁷ “Ísland ári fyrr í formennsku í Norrænu ráðherranefndinni“, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/05/18/Island-ari-fyrr-i-formennsku-i-Norraenu-radherrane-fndinni/> (Sótt 14. október 2021).

⁸⁸ Nordic Gerontological Federation (e.d.). *NGF*. <http://www.ngf-geronord.se/#> (Sótt 29. júlí 2021).

Norðurlöndunum kynntu á ráðstefnunni niðurstöður sínar er varða m.a. endurhæfingu aldraðra, lyfjagjöf og ýmislegt annað tengt læknisfræði og öðrum málefnum tengdum öldruðum.⁸⁹ Ráðstefnan 25th NKG, með þemanu „The Age of Ageing“ átti að fara fram í Reykjavík árið 2020 en var frestað vegna Covid-19 veirunnar. Hún var að lokum haldin með rafrænum hætti á Internetinu dagana 2.-4. júní 2021.⁹⁰

Á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar er starfrækt velferðarmiðstöð sem fæst við velferðar- og félagsmál. „Norræna velferðarmódelið“ er hugtak sem æ oftast er notað í pólitískri umræðu. Módelið byggist á sameiginlegum markmiðum; „*jafnræði, félagslegri einingu og félagslegu öryggi fyrir alla*“. Norræna samvinnan byggist á samskiptum á milli þjóðanna og upplýsingaflæði til að vera betur í stakk búin að takast á við þær áskoranir sem fylgja því að byggja upp gott velferðarkerfi. Vinna velferðarmiðstöðvarinnar miðar að því að taka á sérstökum vandamálum sem lúta að viðkvæmum þjóðfélagsþópum, jafnræði borgaranna, aðgengi og tryggja gæði þeirrar félagslegu þjónustu sem í boði er.⁹¹

3 RÉTTARÖRYGGI ELÐRA FÓLKS

3.1 ALMENNT UM RÉTTARÖRYGGI ELÐRA FÓLKS

Meginmarkmið rits þessa er að gera almenna úttekt á réttarstöðu eldra fólks á Íslandi en til þess er nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim réttarheimildum sem eldra fólk getur byggt rétt sinn á. Þegar fjallað er um réttaröryggi koma til skoðunar bæði form- og efnisreglur. Formreglurnar eru m.a. sérreglur um málsmeðferð og kæruleiðir en efnisreglurnar fjalla um tiltekinn rétt til t.d. greiðslu eða þjónustu.

Hugtakið réttaröryggi er víðtækt en Ármann Snævarr prófessor setti fram eftirfarandi skilgreiningu:

„Með réttaröryggi sem almennu réttargæði er raunverulega átt við tvö atriði – e.t.v. má segja, að það sé réttaratriði í Janusarlíki, með tvö andlit. Í fyrsta lagi veit réttaröryggið að því, að borgararnir njóti verndar ríkis og réttar fyrir ólögumætri ásælni annarra manna, samborgara o.fl. á réttarhagsmuni. En í öðru lagi horfir réttaröryggið að sambandinu milli ríkisvaldsins og borgarans, þ.e. að því, að borgararnir sæti ekki afarkostum af hendi handhafa ríkisvaldsins, þ.e. njóti verndar gegn ofurþunga ríkisvaldsins.“⁹²

Það er einkum réttaröryggi samkvæmt seinni hluta skilgreiningarinnar sem fjallað er um hér; þ.e. samband ríkisvaldsins og borgaranna. Réttaröryggi lýtur bæði að löggjöfinni sjálfri og túlkun og beitingu hennar af stjórnvöldum. Sú grundvallarhugmynd sem býr að baki hugmyndum manna um

⁸⁹ GeroNord (2018). *News on research, developmental work and education within the ageing area in the Nordic Countries*. <http://www.ngf-geronord.se/GeroNord2-2018.pdf> (Sótt 29. júlí 2021).

⁹⁰ „The Age of Ageing“, sjá <https://25nkg.is/>.

⁹¹ Nordens valfardsceter (e.d). <http://www.nordicwelfare.org/?id=78505> Sótt 2. ágúst 2021).

⁹² Ármann Snævarr (1988). *Almenn lögfræði*, bls. 100.

réttaröryggi er að í samskiptum borgaranna og stjórnvalda sé mikill valdamunur. Öðrum megin borðs er fólk sem oft og tíðum er í veikri aðstöðu og reynir að sækja rétt sinn en hinum megin er stjórnvald sem hefur þekkingu og vald til að útdeila þeim gæðum sem sóst er eftir. Til að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög, voru sett lög um stjórnsluna en þau eru nr. 37/1993. Með lögnum eru aðeins settar lágmarksreglur fyrir starfshætti stjórnslunnar nema á sviðum þar sem sérstök þörf var talin á strangari reglum.⁹³ Framkvæmdarvaldinu eru þar sett mörk í samskiptum við borgarana en auk þess er kveðið á um það í 60. gr. stjórnarskrárinnar að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda.

3.2 SKILGREINING Á HUGTAKINU ÖLDRUN

Enn sem komið er fyrirfinnst engin alþjóðleg skilgreining á hugtakinu öldrun né sátt um hvenær fólk telst aldrað. Öldrun er afstætt hugtak; viðmiðin eru persónubundin og háð mörgum þáttum, svo sem menningu, stöðu, kyni og lífskjörum. Algengast er þó að miða við móttöku ellilífeyris þar sem honum er til að dreifa. Sameinuðu þjóðirnar hafa ekki sett fram almenna skilgreiningu en algengt er að miðað sé við fólk sem náð hefur 60 ára aldri þegar fjallað er um eldri borgara. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) skilgreinir aldraða: alla þá sem eru 65 ára og eldri og mjög aldraða: þá sem náð hafa 80 ára aldri.⁹⁴

Samkvæmt 2. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 er sá skilgreindur aldraður sem náð hefur 67 ára aldri. Hins vegar er það svo að eigið mat fólks á aldri sínum er einstaklingsbundið og því er ekki víst að allir sem náð hafa 67 ára aldri skilgreini sig sem aldraða. Þannig að víst er að þó að í lagalegum og opinberum skilningi séu aldraðir allir þeir sem hafa náð 67 ára aldri er ekki víst að allir einstaklingar innan þess hóps telji sig tilheyra honum. Aldursmörkin hafa einnig breyst með árunum og eru misjöfn eftir löndum og því má segja að skilgreining á því hverjir séu aldraðir sé afstæð.⁹⁵

Öldrun er margbrotið ferli og afar mismunandi eftir einstaklingum og raunar er hér ekki um eitt ferli að ræða heldur mörg. Þess vegna hefur þótt hægðarauki að gera greinarmun á líffræðilegum aldri, sálrænum aldri eða eigin viðhorfum til aldurs svo og félagslegum aldri. Með líffræðilegri öldrun er átt við líkamann og líffærin. Með sálrænum aldri er vísað til þess hvernig einstaklingur skynjar aldur sinn og hvar hann staðsetur sjálfan sig á æviferlinum og loks vísar félagslegur aldur til aldurs manns í félagslegu umhverfi sínu. Hver og einn eldist á sinn einstæða hátt en ákveðna þætti öldrunar eiga allir sameiginlega. Í öldrun er því einstaklingsbundinn þáttur og almennur þáttur, þ.e. öldrunin í sjálfri sér. Viðhorf til öldrunar eru síðan ólík eftir samfélögum þar sem mismunandi aldurs skeið hafa í för með sér ólíka samfélagsstöðu, jafnt réttindi sem skyldur.⁹⁶

⁹³ Forsætisráðuneytið (1993). *Stjórnsýslulögin – ásamt greinargerð*, bls. 7-8.

⁹⁴ „Men, Ageing and Health. Achieving Health Across the Life Span”. World Health Organization, Genf 2001.

⁹⁵ Jón Björnsson (1996). *Hvað er öldrun?*, bls. 37-38.

⁹⁶ Jón Björnsson (1996). *Hvað er öldrun?*, bls. 38-41.

3.3 MANNRÉTTINDI ELÐRA FÓLKS

Hugmyndum manna um mannréttindi fór að vaxa fiskur um hrygg um miðja 18. öld þegar borgarar ríkja á meginlandi Evrópu voru orðnir þjakaðir af ofríki á tímum einveldisstjórna. Borgararnir kröfðust þá að ríkin settu sér stjórnarskrár sem byggðu á lýðræði og ákveðin borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi væru tryggð. Eftir síðari heimsstyrjöldina snerist mannréttindabaráttan í Evrópu enn um vernd einstaklingsins gagnvart ofríki eða valdi ríkisins. Í dag eru áherslur mannréttindabaráttu á Vesturlöndum hins vegar meira í þá átt að tryggja efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og rétt fólks til þátttöku í samfélaginu, hvort heldur er í hinu opinbera lífi, efnahagslífi, menningarlífi eða félagslífi.⁹⁷

Mannréttindum eldra fólks má skipta í þrjá flokka; *vernd*, *þátttöku* og *ímynd*. *Verndin* vísar til þess að tryggja líkamlegt, sálrænt og tilfinningalegt öryggi aldraðra í ljósi varnarleysis þeirra gagnvart ýmiskonar misneytingu. *Þátttaka* vísar til mikilvægis þess að tryggja öldruðum stærra hlutverk í samfélaginu. Að lokum vísar *ímynd* til þeirrar nauðsynjar að skapa jákvæðari ímynd af eldra fólki og vekja þjóðfélagið til vitundar um mikilvægt framlag þeirra til samfélagsins.

Ýmislegt getur orðið til þess að eldra fólk er oft og tíðum illa í stakk búið til að gæta réttinda sinna, sérstaklega geta sjúkdómar takmarkað getu þeirra. Réttur aldraðra til öryggis er sérstaklega viðkvæmur fyrir hvers konar brotum. Rétturinn til öryggis felur í sér þann rétt að hafa aðgang að heilsugæslu og því að búa við nægilega fullnægjandi lífsskilyrði. Mörg ríki hafa yfir að geyma velferðarkerfi sem sér til þess að mæta þessum þörfum eins og á við um Ísland. En því er ekki hægt að neita að ört vaxandi hópur eldra fólks hefur hin síðustu ár farið að segja til sín þegar horft er til þeirrar sérstöku þjónustu sem það hefur þörf fyrir. Hér á landi verður þessa helst vart þegar kemur að hjúkrunar- og dvalarheimilum fyrir aldraða og því að erfitt hefur reynst að anna eftirspurn eftir rýmum á slíkum stofnunum.

Það er mikilvægt að réttur eldra fólks til að vera þátttakendur í samfélaginu sé virtur og þeim tryggð tækifæri til jafns við aðra. Þannig verði sú mynd sem samfélagið hefur af öldruðum jákvæð og minni hætta skapast á fordómum gegn þeim ásamt því að kunnátta þeirra og fróðleikur skilar sér í auknum mæli út í samfélagið. Svo það sé mögulegt er nauðsynlegt að skapa raunhæf tækifæri fyrir eldra fólks svo það megi vera hluti af áframhaldandi framþróun samfélagsins. Einnig er mikilvægt að réttur eldra fólks til að vera frjálst undan pyndingum, annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð sé verndaður. Aldraðir geta verið varnarlausir gagnvart misneytingu, vanrækslu og jafnframt líkamlegu og andlegu ofbeldi. Því er mikilvægt að þjóðfélagið hafi augun opin gagnvart hvers kyns misneytingu í garð eldri borgara.

⁹⁷ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 451.

3.4 STJÓRNSKIPULAG MÁLEFNA ALDRAÐRA

3.4.1 ALMENNT

Með lögum um málefni aldraðra frá árinu 1982 var í fyrsta sinn sett heildarlöggjöf um öldrunarþjónustu og kveðið á um að öldrunarmál heyrðu undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sem hafði frá stofnun þess árið 1970 farið með málefni öldrunarheimila. Í lögum nr. 125/1999 var kveðið á um að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra færi með yfirstjórn málefna aldraðra. Þetta hlutverk er nú í höndum félagsmálaráðuneytisins samkvæmt 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 119/2018. Ráðuneytið á að hafa frumkvæði að stefnumótun um málefni aldraðra og annast áætlanagerð um málefni aldraðra fyrir landið í heild, sbr. 2. mgr. 3. gr. áðurnefndra laga um málefni aldraðra.

Tiltekin þjónusta við aldraða er á forræði sveitarfélaga og fjalla lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 m.a. um skyldu sveitarfélaganna til að veita félagslega heimaþjónustu, heimsendingu matar og skyldu til að tryggja öldruðum aðgang að félags- og tómstundastarfi við hæfi. Markmið laganna er einkum að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 5. gr. skal sveitarfélag starfrækja félagsmálanefnd sem fer með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélagi. Málsaðilar geta kært stjórnvaldsákvörðun sem tekin er samkvæmt lögnum til úrskurðarnefndar velferðarmála séu þeir ósáttir við málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna.

3.4.2 FRAMKVÆMDASJÓÐUR ALDRAÐRA

Í þriðja kafla laganna um málefni aldraðra er fjallað um framkvæmdasjóð aldraðra en hann var stofnaður með lögum árið 1981. Sjóðurinn hefur það hlutverk að stuðla að uppbyggingu og efla öldrunarþjónustu um land allt, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Um sjóðinn gildir reglugerð nr. 468/2014. Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur fram að fjármagni úr sjóðnum skuli varið til eftirfarandi verkefna:

- a) Bygginga þjónustumiðstöðva aldraðra,
- b) Bygginga dagdvala fyrir aldraða,
- c) Bygginga dvalarheimila og sambýla,
- d) Bygginga hjúkrunarheimila eða hjúkrunarrýma á öldrunarstofnunum,
- e) Að mæta kostnaði við nauðsynlegar breytingar og endurbætur á húsnæði sem tilgreint er í a–d-liðum.
- f) Viðhalds húsnæðis sem tilgreint er í b–d-liðum.
- g) Annarra verkefna sem stuðla að uppbyggingu öldrunarþjónustu.

Stjórn Framkvæmdasjóðs aldraðra auglýsir á hverju ári eftir umsóknum um styrki úr sjóðnum. Stjórnin fer síðan yfir umsóknir og gerir tillögur til ráðherra um úthlutanir úr sjóðnum og skulu tillögurnar vera í samræmi við hlutverk sjóðsins, þörf á hverjum stað og áherslur í öldrunarþjónustu á hverjum tíma, sbr. 9. gr. reglugerðarinnar.

3.4.3 ÖLDUNGARÁÐ

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra skal í hverju sveitarfélagi, eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða, starfa formlegur samráðsvettvangur er nefnist öldungaráð, þar sem fjallað er um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Í öldungaráði skulu að lágmarki sitja þrjár fulltrúar kosnir af sveitarstjórn og þrjár fulltrúar tilnefndir af félagi eldri borgara, auk eins fulltrúa frá heilsugæslunni, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Meginhlutverk öldungaráðs er að fylgjast með heilsufari og félagslegri velferð aldraðra og samhæfa þjónustu, gera tillögur til sveitarstjórna um öldrunarþjónustu og leitast við að tryggja að aldraðir fái þá þjónustu sem þeir þarfnast og kynna þeim þá kosti sem í boði eru, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Öldungaráð skal í starfi sínu hafa að leiðarljósi meginmarkmið laga um málefni aldraðra, þ.e. að aldraðir skuli eiga vöð á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast miðað við þörf og ástand hins aldraða. Einnig að aldraðir geti, eins lengi og unnt er, búið við eðlilegt heimilislíf en að jafnframt sé tryggð nauðsynleg stofnanarþjónusta þegar hennar er þörf.

3.4.4 ÖLDRUNARÞJÓNUSTA

Í 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjórnarskráin) segir að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Lög um málefni aldraðra og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga kveða svo á um skyldur ríkisins og sveitarfélaga til að tryggja þjónustu við aldraða í landinu. Markmiðið er að reglur um aðstoð við aldraða tryggi jafnræði þeirra sem rétt eiga á þjónustunni. Þeir sem búa við sömu aðstæður eða glíma við svipuð vandamál eiga því samkvæmt þessu rétt á sambærilegri aðstoð.

Í 1. gr. laga um málefni aldraðra segir að markmið þeirra sé að aldraðir eigi vöð á þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast miðað við þörf og ástand þeirra. Einnig er kveðið á um að stefnt sé að því að aldraðir geti búið eins lengi og unnt er við eðlilegt heimilislíf en þeim sé jafnframt tryggð nauðsynleg stofnanarþjónusta ef hennar er þörf. Samskonar markmið er einnig að finna í lögum um

félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Tekið er fram í lögnum um málefni aldra að við framkvæmd þeirra skuli gæta þess að aldraðir njóti jafnréttis á við aðra þjóðfélagsþegna og að sjálfsákvörðunarréttur þeirra sé virtur, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna.

3.4.4.1 Opin öldrunarþjónusta

Í 13. gr. laga um málefni aldra er fjallað um opna öldrunarþjónustu. Til hennar telst heimaþjónusta sem veitt er öldruðum sem búa heima, starf þjónustumiðstöðva aldra sem starfræktar eru af sveitarfélögum og dagdvöl aldra. Einnig fjallar ákvæðið um þjónustuíbúðir aldra.

Heimaþjónusta: Hugmyndin að baki heimaþjónustunni er að hjálpa öldruðum sem búa heima til sjálfshjálpar og er þjónustuþörf þeirra metin einstaklingsbundið. Um tvenns konar þjónustu er að ræða; annars vegar heimaþjónustu sem er í höndum starfsfólks heilsugæslustöðva og hins vegar félagslega heimaþjónustu sem er í höndum sveitarfélaga. Heimaþjónusta er veitt allan sólarhringinn eftir þörfum. Um er að ræða margbreytilega þjónustu sem felst m.a. í almennum heimilisstörfum, s.s. þrifum og þvottum, aðstoð við persónulega umhirðu sem ekki er í verkahring heimahjúkrunar og stuðning í formi hvatningar og samveru.⁹⁸

Heimaþjónusta heilsugæslunnar (heimahjúkrun): Í lögum um málefni aldra er gert ráð fyrir að lækna, hjúkrunarfólk og annað fagfólk heilsugæslustöðva vinni saman að greiningu, meðferð og umönnun sjúkra í heimahúsum. Megináhersla hefur verið lögð á hjúkrunarþáttinn sem felst í aðstoð við lyfjagjöf, lyfjaeftirlit, lyfjatiltekt, tækjameðferð og húðmeðferð, rannsóknir, eftirlit með næringu, losun úrgangsefna, sármeðferð, aðstoð við hreyfingu, gerð æfingaáætlana, gönguæfingar, eftirlit og aðstoð við athafnir daglegs lífs. Heimahjúkrunin styður einnig einstaklinga og aðstandendur með fræðslu um meðferð og úrræði, hefur samskipti við stofnanir og stuðningsaðila og sér um skráningu, áætlanir, framkvæmdir og mat. Heimahjúkrun sinnir hins vegar ekki heimilisstörfum og útréttingum. Heimahjúkrun er tímabundin þjónusta sem veitt er á meðan viðkomandi einstaklingur þarf á slíkri sérhæfðri þjónustu að halda. Ætlast er til að félagsleg heimaþjónusta og heimahjúkrun standi fólki til boða allan sólarhringinn þegar þess er þörf.⁹⁹

Þjónustumiðstöðvar aldra: Þjónustumiðstöðvar aldra eru starfræktar af sveitarfélögum til að tryggja eldri borgurum næringu, hreyfingu og eftirlit með heilsufari. Það er einnig hlutverk þjónustumiðstöðvanna að veita öldruðum félagsskap, tómstundaiðu og skemmtun.

Dagdvöl aldra: Dagdvöl aldra er stuðningsúrræði við þá sem þurfa eftirlit og umsjá til að geta búið áfram heima. Hjúkrunar- og lækniþjónusta er veitt í dagdvöl aldra svo og þjálfun. Þá skal boðið upp á flutningsþjónustu til og frá heimili hins aldra, mat á heilsufari, þjálfun,

⁹⁸ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldra*, bls. 17-18.

⁹⁹ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldra*, bls. 18.

tómstundaiðju, félagslegan stuðning, fræðslu, ráðgjöf og aðstoð við athafnir daglegs lífs. Dagdvöl aldraðra er ætlað að rjúfa félagslega einangrun aldraðra.¹⁰⁰

Vistunarmat: Reglugerð nr. 466/2012 fjallar um heilsu- og færnimat vegna dvalar- og hjúkrunarrýma og er sett með stöð í 5. mgr. 15. gr. laga, nr. 125/1999, um málefni aldraðra og 3. mgr. 16. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu. Samkvæmt henni er ráðherra heimilt að skipa sex menn í færni- og heilsumatsnefnd í fjölmönnum heilbrigðisumdæmum, svo sem heilbrigðisumdæmi höfuðborgarsvæðisins. Hver nefnd skal vera skipuð lækni sem er sérmenntaður í öldrunar- eða heimilislækningum eða langvinnum sjúkdómum, hjúkrunarfræðingi með þekkingu á öldrunarþjónustu eða hjúkrun langveikra og félagsráðgjafa, sálfræðingi eða öldrunarfræðingi með þekkingu á félagsþjónustu við aldraða eða langveikt fólk. Í sex manna nefnd skulu þá vera nefndarmenn sem uppfylla sömu þekkingarskilyrði og í þriggja manna nefnd og jafnvægi milli sérþekkingar skal vera það sama. Verkefni nefndanna er að leggja faglegt mat á þörfina fyrir dvöl aldraðs fólks í dvalarrými og þörfina fyrir dvöl í hjúkrunarrými. Skulu færni- og heilsumatsnefndir í störfum sínum hafa að leiðarljósi það markmið að gera fólki kleift að búa á eigin heimili utan stofnana eins lengi og kostur er með viðeigandi heilbrigðis- og félagsþjónustu og öðrum raunhæfum úrræðum.

Telji einstaklingur að hann þurfi á því að halda að dvelja til langframa í dvalar- eða hjúkrunarrými verður hann að senda skriflega umsókn til færni- og heilsumatsnefndar í því heilbrigðisumdæmi þar sem hann á lögheimili. Umrædd umsóknareyðublöð fyrir færni- og heilsumat eru gefin út af landlæknisembættinu. Ef staðan er sú að viðkomandi einstaklingur býr í dvalarrými og óskar eftir dvöl í hjúkrunarrými verður að taka það fram að hann telji að þjónustan sem veitt er á dvalarheimilinu sé ekki lengur nægileg heilsu hans vegna.

Allar umsóknir um vistunarmat aldraðra hafa verið færðar inn í rafræna Vistunarmatskrá frá 1. janúar 1992. Tilgangur skráningarinnar er að miðla upplýsingum um mat á vistunarþörf einstaklinga á milli vistunarmatsnefnda sem framkvæma matið og stofnana sem taka við einstaklingum til vistunar í hjúkrunar- eða dvalarrými. Skránni er einnig ætlað að veita yfirsýn yfir fjölda á biðlistum eftir landssvæðum, aldri, kyni og þjónustupörf.¹⁰¹ Árið 2010 voru afgreiddar 1295 umsóknir um búsetu á hjúkrunarheimilum, um 59% þeirra á höfuðborgarsvæðinu. Á biðlistum hjúkrunarheimila voru skráðir alls 215 í lok árs 2010. Lítil breyting varð milli ára á fjölda einstaklinga á biðlista en í árslok 2009 voru 194 á biðlista eftir hjúkrunarrými á landinu öllu.¹⁰² Þann 1. janúar 2019 eða tíu

¹⁰⁰ Upplýsingar fengnar af: island.is. <http://www.island.is/efri-arin/daglegt-lif-og-heilsa/dagvist-aldradra> (Sótt 11. ágúst 2021).

¹⁰¹ Upplýsingar fengnar á vef landlæknis. <http://www.landlaeknir.is/pages/1142> (Sótt 11. ágúst 2021).

¹⁰² Landlæknisembættið. „Talnabrunnur“, bls. 2.

árum síðar voru alls 395 einstaklingar skráðir á biðlista eftir hjúkrunarrými á landinu öllu samkvæmt tölum frá landlæknisembættinu og 408 árið 2020. Hefur því biðlistinn tvöfaldast á síðasta áratug.¹⁰³

3.4.4.2 Stofnanir fyrir aldraða

Í lögum um málefni aldraðra og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga segir að stofnanþjónusta fyrir aldraða skuli tryggð þegar hennar er þörf. Það skortir hins vegar að skýrt sé kveðið á um hver beri ábyrgð á að svo sé gert og hver skuli hafa frumkvæði að uppbyggingu stofnana fyrir aldraða þegar þeirra er þörf. Samkvæmt 14. gr. laga um málefni aldraðra teljast stofnanir fyrir aldraða annars vegar hjúkrunarheimili eða hjúkrunarrými á öldrunarstofnunum og hins vegar þjónustuhúsnæði.

Hjúkrunarheimili/hjúkrunarrými: Hjúkrunarheimili fyrir aldraða eða hjúkrunarrými á öldrunarstofnunum eru ætluð þeim sem eru of lasburða til að búa á dvalarheimilum, sambýlum eða í sérhönnuðum íbúðum fyrir aldraða. Sá sem dvelur í hjúkrunarrými aldraðra kallast langlegusjúklingur en þjónusta er byggð á einstaklingsbundnu mati og á heilsufarslegum og félagslegum þörfum hins aldraða. Við hönnun skal þess sérstaklega gætt að stofnunin sé heimilisleg og að sem flestir íbúar hafi eigið herbergi.

Þjónustuhúsnæði: Til þess teljast dvalarheimili, sambýli eða íbúðir sem eru sérhannaðar fyrir þarfir aldraðra sem ekki eru færir um að annast heimilishald þrátt fyrir heimaþjónustu. Aðstaða skal vera fyrir hjúkrun, læknishjálp og endurhæfingu. Þjónusta skal byggð á einstaklingsbundnu mati á þörfum hvers og eins og skal byggjast á hjálpi til sjálfshjálpar. Tryggingastofnun greiðir dvalar- eða hjúkrunarheimilum daggjöld fyrir þá einstaklinga sem vistunarmat liggur fyrir um. Þegar um varanlega búsetu er að ræða falla lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun niður frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að búseta hefst, sbr. 5. mgr. 48. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007. Hafi fólk litlar sem engar tekjur getur það átt rétt á vasapeningum. Einstaklingar sem eru með skattskyldar tekjur sem eru hærri en ákveðin upphæð þegar búið er að draga frá staðgreiðsluskatt þurfa sjálfir að greiða hluta af dvalarkostnaði sínum. Til tekna teljast m.a. lífeyrissjóðstekjur og helmingur fjármagnstekna en ekki greiðslur frá Tryggingastofnun eða félagsþjónustu og sveitarfélögum. Heimilismaður gefur viðkomandi dvalarstofnun umboð til að taka við bótum frá almannatryggingum upp í dvalarkostnað og borgar svo það sem upp á vantar með umframtekjum sínum.¹⁰⁴

¹⁰³ Embætti landlæknis (2019). *Tölfræði og rannsóknir; Hjúkrunar og dvalarrými- tölur*. <https://www.landlaeknir.is/tolfraedi-og-rannsoknir/tolfraedi/heilbrigdisthjonusta/hjukrunar-og-dvalarrymi/> (Sótt 20. ágúst 2021). Sjá einnig *Skýrsla félags- og barnamálaráðherra um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis*, bls. 24. <https://www.althingi.is/alttext/pdf/150/s/2122.pdf> (Sótt 10. nóvember 2021).

¹⁰⁴ Tryggingastofnun (2010). *Áfram veginn – 2010*, bls. 9 og 12-13.

3.5 DÓMSTÓLAR

Í 70. gr. stjórnarskrárinnar er öllum tryggður jafn réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð fyrir óháðum og hlutlausum dómstóli. Samkvæmt 16. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 getur aðili að dómsmáli verið einstaklingur, félag eða stofnun, sem getur átt réttindi eða borið skyldur að landslögum. Dómstólaleiðin getur þó bæði verið kostnaðarsöm og seinvirk og því er nauðsynlegt að möguleiki sé á að einstaklingar geti á skjótan hátt leitað réttar síns innan stjórnáslunnar.

Einstaklingar geta leitað til dómstóla þegar þeir telja brotið á rétti sínum hjá stjórnvöldum. Dómstólar geta þá skorið úr ágreiningi og metið hvort stjórnvald hafi komist að réttri niðurstöðu og farið að þeim reglum sem þeim eru sett samkvæmt stjórnáslulögum nr. 37/1993. Í slíkum málum getur hvort tveggja verið um réttarheimildirnar sjálfar og lögmæti þeirra að ræða sem og túlkun og beitingu reglnanna af hálfu stjórnvalda. Enda þótt stjórnvöldum sé falið ákveðið vald til frjáls mats er það engu að síður dómstóla að skera úr um mörk þess valds. Í 60. gr. stjórnarskrárinnar segir m.a. að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þrátt fyrir að orðalag ákvæðisins gefi til kynna að úrskurðarvaldi dómstóla séu sett nokkur takmörk hefur þróunin orðið sú að rýmka úrskurðarvald dómstólanna á þessu sviði. Hefur því dómaframkvæmd síðari ár verið á þann veg að dómstólar eigi úrlausn um allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda, hverju nafni sem þær nefnast, nema þær séu undanþegnar lögsögu þeirra með lögum eða samkvæmt eðli máls.¹⁰⁵

Í dómum Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 (öryrkjadómur I) og nr. 549/2002 (öryrkjadómur II) er fjallað um heimildir Alþingis og stjórnvalda til mats á því hvernig lágmarksréttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skuli ákvörðuð. Í ákvæðinu segir:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Vandasamt er þó að ákveða inntak lágmarksréttinda ef enginn mælikvarði eða viðmið eru til staðar. Í fyrra málinu var m.a. deilt um hvort löggjafinn hefði frjálsar hendur við mat á því hvernig lágmarksréttindi samkvæmt ákvæðinu skyldu ákvörðuð og hvort dómstólar gætu endurskoðað það mat. Niðurstaðan varð sú að skipulag réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum var ekki talið tryggja öryrkjum nægileg lágmarksréttindi samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar þannig að þeir fengju notið þeirra mannréttinda sem 65. gr. hennar mælir fyrir um, sbr. 26. gr. samnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi og 9. gr. samnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.¹⁰⁶ Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár tryggir þannig ákveðin lágmarksréttindi sem dómstólar taka afstöðu til. Dómstólar meta þannig ekki hvort einstaklingur eigi rétt á hærri bótum en þeir geta lagt mat á hvort bætur hafi verið skertar þannig að öryrki fái ekki notið lágmarksréttinda sinna.

¹⁰⁵ Gunnar G. Schram (2004). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 426.

¹⁰⁶ Tryggingastofnun ríkisins gegn Öryrkjabandalagi Íslands og gagnsök, mál nr. 125/2000.

3.6 ÝMIS ÁKVÆÐI SEM ÆTLAÐ ER AÐ VERNDA RÉTTARÖRYGGI ALDRAÐRA

Viðsvegar í löggjöfinni er að finna ákvæði sem hafa það markmið að gæta hagsmuna þeirra sem á einhvern hátt hafa takmarkaða getu eða eru alls ófærir um að gæta hagsmuna sinna eða taka fulla ábyrgð á gerðum sínum. Eins og hefur komið fram hér ofar þá eldist fólk mishratt og einnig geta sjúkdómar haft áhrif á getu einstaklinga í þessum efnunum.

Í þessu samhengi er vert að benda á ákvæði 15. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hér eftir hegningarlög) þar sem fjallað er um sakhæfi. Þar segir að þeim mönnum skuli eigi refsað sem sökum geðveiki, andlegs vanþroska eða hrörnunar, rænuskerðingar eða annars samsvarandi ástands voru alls ófærir á þeim tíma, er þeir unnu verkið, til að stjórna gjörðum sínum. Einnig er í lögum um sanningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936 að finna ákvæði sem leyst getur einstaklinga undan ábyrgð á samningum sem taldir eru ósanngjarnir. Samkvæmt 36. gr. laganna má víkja samningi til hliðar í heild eða að hluta, eða breyta honum, ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera hann fyrir sig, samkvæmt nánari skilgreiningu á því hvað fellur þar undir síðar í ákvæðinu. Þá kemur einnig fram í ákvæðinu að við mat skuli líta til efnis samnings, stöðu samningsaðila, atvika við sanningsgerðina og atvika sem síðar komu til. Þetta ákvæði er mikilvægt til að vernda þá sem þess þurfa gegn misnotkun annarra sem hyggjast nýta sér skerta getu hins aldraða.¹⁰⁷

Á aðalfundi félags eldri borgara í Reykjavík 19. febrúar 2007¹⁰⁸ var ákveðið að skora á þáverandi ríkisstjórn að stofna embætti umboðsmanns aldraðra. Var það síðan eitt af málunum á stefnuskrá Samfylkingarinnar fyrir alþingiskosningarnar 2007. Með áskoruninni fylgdi greinargerð þar sem m.a. kom fram að réttindi aldraðra væru oft fyrir borð borin í þjóðfélaginu, bæði utan stofnana sem og innan þeirra. Það væri því mikið hagsmunamál fyrir eldri borgara að embætti umboðsmanns aldraðra yrði stofnað.¹⁰⁹ Þingsályktunartillaga sama efnis var lögð fyrir Alþingi þann 16. október árið 2000 af nokkrum þingmönnum sjálfstæðisflokksins. Í greinargerð með henni komu fram hugmyndir að verkefnum slíks umboðsmanns, hann gæti t.a.m. séð um að fjalla um deilumál sem geta komið upp á milli nánustu ættingja aldraðs einstaklings sem á lögheimili sitt á dvalar- eða hjúkrunarheimili. Væri betra að óháður aðili gæti gætt hagsmuna hins aldraða frekar en forstöðumenn eða starfsfólk slíkra stofnana. Umboðsmaður aldraðra gæti einnig unnið að málum sem sérstaklega snerta hagsmuni aldraðra, fylgt því eftir að stjórnvöld og einkaaðilar tækju fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna aldraðra og sett fram ábendingar og tillögur um úrbætur í málum er snerta hag aldraðra á öllum

¹⁰⁷ Brynhildur G. Flóvenz (2004) *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 82.

¹⁰⁸ Á aðalfundinum 23. febrúar 2008 var einnig samþykkt slík áskorun.

¹⁰⁹ Grein sem birtist í Morgunblaðinu 21. apríl 2007 eftir Margræti Margeirsdóttur þáverandi formanns félags eldri borgara í Reykjavík. http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1140989

sviðum samfélagsins.¹¹⁰ Í apríl 2021 benti Helga Vala Helgadóttir á það í pistli á heimasíðu Samfylkingarinnar að sniðugt væri að stjórnvöld settu á laggirnar embætti umboðsmanns aldraðra. Vísaði hún sérstaklega til þeirra miklu breytinga sem átt hafa sér stað í samfélaginu síðustu ár, m.a. með tilkomu Internetsins. Þannig hafi sú þróun að sækja þurfi ýmsa þjónustu og aðstoð á heimasíðum fyrirtækja og stofnana leitt til ýmissa erfiðleika fyrir aldrað fólk.¹¹¹

Þar sem ljóst er að réttindi aldraðra eiga oftast en ekki undir högg að sækja, sérstaklega hvað varðar lífeyrisréttindi og framfærslu þeirra, þá er mikilvægt að í lög verði sett sérstök ákvæði um réttindagæslu þeirra. Annað hvort væri hægt að lögfesta slík ákvæði í sérstökum lögum eins og gert var með réttindagæslu fatlaðra einstaklinga, sbr. lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 eða þá að bæta slíkum ákvæðum inn í lög um málefni aldraðra.

3.7 SKIPAN MÁLEFNA ALDRAÐRA Á HINUM NORÐURLÖNDUNUM

Mikil þróun hefur verið síðastliðna áratugi í velferðarmálum í Evrópu og hafa Norðurlöndin ekki verið eftirbátar í þeirri þróun. Formlegt samstarf Norðurlandanna á vettvangi velferðarmála hófst í kjölfar seinni heimstyrjaldarinnar með stofnun Norðurlandaráðs sem er samstarfsvettvangur þjóðþinga á Norðurlöndunum. Árið 1971 var Norræna ráðherranefndin sett á fót. Pólítískt samstarf Norðurlandanna byggir á sameiginlegum gildum og vilja til að ná árangri sem stuðlar að öflugri þróun og færni. Samstarfið byggist á miðlun þekkingar á milli landanna ásamt því að stuðla að félagslegri nýsköpun á Norðurlöndunum.¹¹²

Fræðimenn hafa þó ekki talið að Ísland hafi verið fullkomlega samferða hinum Norðurlöndunum í þróun velferðarríkisins þar sem hér á landi hefur mun meiri áhersla verið á tekjutengingu bóta en á hinum Norðurlöndunum.¹¹³ Einnig er vert að benda á að árið 2015 var hlutfall landsframleiðslu sem varið var í aldraða aðeins 6% á Íslandi en 12% í Svíþjóð, 9,5% í Noregi, 11,8% í Danmörku, 8,1% í Færeyjum og 12,4% í Finnlandi.¹¹⁴

Á öðrum Norðurlöndum bera sveitarfélög ríkari ábyrgð á þjónustu við aldraða en hér á landi. Þetta skipulag á sér sögulegar ástæður en stafar jafnframt af breytingum sem orðið hafa á undanförunum árum. Samanburður við önnur Norðurlönd er þó háður nokkrum takmörkunum þar sem að þrátt fyrir að nágrannalöndin safni upplýsingum um öldrunarþjónustu þá eru skilgreiningar á þjónustunni ólíkar og samanburður því marki brenndur. Upplýsingar sem Danir, Norðmenn og Finnar birta um heimaþjónustu vísa til þess sem hér á Íslandi er aðgreint í heimaþjónustu og heimahjúkrun en upplýsingar frá Svíþjóð bera vott um nokkuð sambærilegar skilgreiningar og hér á

¹¹⁰ Alþingistiðindi þskj. 117 – 117. mál. 126. löggjafarþing 2000-2001.

¹¹¹ “Umboðsmaður aldraðra“, <https://xs.is/frettir/2021/04/umbodsmadur-aldradrahv/> (Sótt 15. október 2021).

¹¹² Gunnvör Mikkelsen (2004). *Norðurlöndin hafa ýmislegt fram að færa*, bls. 16.

¹¹³ Stefán Ólafsson (2003). *Framþróun velferðarríkisins. Frá ölmusu til borgararéttinda – og aftur til baka?*, bls. 8.

¹¹⁴ NOSOSCO (e.d.). *Social Protection in the Nordic Countries, 2015/2016*, bls. 174.

landi. Danir, Svíar og Finnar miða við einstaklinga sem eru 65 ára og eldri en Norðmenn miða við 67 ára og eldri eins og gert er hér á landi. Sum landanna telja einnig með sem þjónustuþega þá sem búa á stofnun fyrir aldraða, ólíkt því sem tíðkast hérlendis. Þrátt fyrir ólíkar skilgreiningar er þó fróðlegt að nota upplýsingar frá öðrum Norðurlöndum til að varpa ljósi á aðstæður hér.¹¹⁵

Í Svíþjóð urðu breytingar á stjórnskipan öldrunarmála með *Ádelreformen* árið 1992. Þá var sveitarfélögum gert mögulegt að samtvinnna hjúkrun og félagslega heimaþjónustu aldraðra. Sveitarfélögin tóku þá að sér bæði heilbrigðisþátt þjónustu við aldraða sem búa í þjónustuíbúðum og heimahjúkrun aldraðra. Þróunin í Svíþjóð undanfarin ár hefur verið sú að þjónustuþegar eru nú eldri en áður, þ.e. þjónustan er í ríkari mæli veitt fólki sem er eldra en 80 ára en síður þeim sem eru á aldrinum 65–79 ára.¹¹⁶ Einnig hefur hin síðari ár verið lögð aukin áhersla á forvirkar aðgerðir svo sem að lækni- og uppáskrifir hreyfingu fyrir einstakling, bæði sem forvörn og sem meðferð. Læknir skrifar þá upp á tiltekna líkamlega hreyfingu fyrir hinn aldraða einstakling, stundum meðfram lyfjum og fylgist síðan með árangri meðferðarinnar. Meðal forvirkra aðgerða er einnig fræðsla til aldraðra um hættur á meiðslum og sérstakir „allra handa menn“ (e. fixers) starfa hjá sveitarfélögum og koma heim til fólks og aðstoða við hluti eins og að hengja upp gardínurog skipta um ljósaperur á heimilinu.¹¹⁷

Í Noregi eru það einnig sveitarfélögin sem bera ábyrgð á öldrunarþjónustu. Árið 1998 tók gildi aðgerðaráætlun „*Handlingsplan for eldreomsorgen*“. Er í áætluninni lögð áhersla á að auka framboð á þjónustu fyrir aldraða og gæði hennar. Í þeirri áætlun og þeim áherslum sem komu í kjölfar hennar var lögð áhersla á að með auknum styrkveitingum til sveitarfélaga ættu þau að geta fjölgað störfum í þessum geira og þannig aukið þjónustu veitta á hjúkrunarheimilum og í heimaþjónustu. Auk þess var lögð áhersla á að með auknum mannafla á þessu sviði ætti að auka þjónustu á dvalarheimilum, sérfræðiþekkingu í langtíma umönnunarþjónustu, menningu, afþreyingu og samfélagslegar aðgerðir, auka við dagvistunarúrræði og miðstöðvar eldri borgara, umönnun vegna heilahrönnunar og auka forvirkar aðgerðir og samþættingu þjónustu sem veitt er í sjálfböðastarfi.¹¹⁸

Í Danmörku er heilbrigðis- og félagsþjónusta samtvinnuð hjá sveitarfélögum. Sú stefna sem hefur verið í málum aldraðra þar í landi síðustu ár hefur verið að stuðla að sjálfstæði hins aldraða og styðja hann í því að búa sem lengst heima. Þetta hefur verið gert með því að bjóða upp á fjölbreyttari búsetuform, bæta aðgengi fyrir aldraða að húsnæði, bæði almennu sem og í sérstökum íbúðum fyrir aldraða. Lögð hefur verið áhersla á forvarnir og forvirkar aðgerðir til að styðja aldraða í því að búa heima sem lengst. Einnig hefur verið lögð áhersla á að bæta gæði þjónustunnar sem veitt er á dvalar- og hjúkrunarheimilum sem og í heimaþjónustu. Það hefur m.a. verið gert með því að bæta menntun

¹¹⁵ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 55-56.

¹¹⁶ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 55-56.

¹¹⁷ Upplýsingar fengnar á heimasíðunni [sweden.se](https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden). Sóttar 28. júní 2021.

<https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden>

¹¹⁸ Helse- og Omsorgsdepartementet (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening*, bls. 16.

og sérfræðiþekkingu starfsfólks en einnig hefur verið lögð sérstök áhersla á að bæta gæði þess matar sem öldruðum er boðið uppá.¹¹⁹

Í Finnlandi var sett fram aðgerðaáætlun um þjónustu við aldraða árið 2001 en þar var ekki til staðar nein sérstök löggjöf um aldraða fyrr en árið 2011. Voru þau lög sett til þess að ýta undir að sú þjónusta og réttindi sem veitt væru öldruðum yrði samræmd í öllu landinu. Sveitarfélögin setja sér eigin stefnu í öldrunarmálum sem byggir á aðgerðaáætluninni og hefur verið lögð áhersla á að auka gæði og eftirlit með þjónustunni. Í áætluninni er lagt upp úr því að byggja á ákvæðum finnsku stjórnarskrárinnar ásamt ákvæðum ýmissa mannréttindasamninga. Áherslan er þannig á sjálfsákvörðunarrétt aldraðra, jafnræði, þátttöku einstaklingsins jafnt sem samfélagsins, einstaklingshyggju og að lokum öryggi einstaklingsins. Sjálfsákvörðunarrétturinn lýtur að því að hinn aldraði geti tekið sjálfstæðar og upplýstar ákvarðanir. Jafnræði stuðlar að því að allir fái þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda af jöfnum gæðum óviðkomandi því hvar þeir búa eða stöðu þeirra að öðru leyti. Þátttaka einstaklings í þróun og útfærslu þjónustunnar og þátttaka samfélagsins er til þess að tryggja gæði þjónustunnar. Mikilvægt er síðan að líta á aldraða sem einstaklinga en ekki aðeins sem hóp. Þessir einstaklingar eiga því að fá einstaklingsmiðaða þjónustu og ennfremur á að tryggja félagslegt, andlegt og líkamlegt öryggi þeirra.¹²⁰

Hér á landi nota hlutfallslega fleiri heimaþjónustu en annars staðar á Norðurlöndunum en hver og einn fær hins vegar að jafnaði minni þjónustu. Sem dæmi má nefna að í Svíþjóð sýna tölur að árið 2008 nutu um 18,1% íbúa 65 ára og eldri slíkrar þjónustu en á móti kemur að hún er hlutfallslega meiri en hérlendis. Á hinum Norðurlöndunum beinist þjónustan helst að þeim elstu. Félagsmála- og heilbrigðisyfirvöld hér á landi ættu að athuga hvort rétt sé að fylgja því fordæmi. Það styður markmið okkar um að 75% fólks sem er 80 ára og eldra geti búið heima með þeim stuðningi sem þörf er á í hverju tilviki fyrir sig.¹²¹

4 RÉTTUR TIL AÐGENGIS

4.1 ALMENNT

Hugtakið aðgengi er ekki lengur bundið við aðgengi hjólastóla að húsnaði heldur nær það yfir allt það fjölbreytilega ferli sem felst í að aðlaga og skipuleggja starfsemi samfélagsins þannig að öldruðum sé tryggð full aðild og þátttaka. Það er öldruðum sem og öðrum mikilvægt að vera virkir þátttakendur í samfélaginu eftir því sem heilsa og aðrar aðstæður leyfa. Aðgengi má nú annars vegar skipta í líkamlegt aðgengi, þ.e. fólksflutningar á landi, sjó og í lofti, ásamt ferð í eigin bifreið og

¹¹⁹ Socialministeret (2007). *Socialpolitisk redegørelse og handlingsplan*, bls. 18-21.

¹²⁰ Ministry of Social Affairs and Health (2008). *National Framework for older people*, bls. 13.

¹²¹ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 55-56.

aðgengi að mannvirkjum og hins vegar aðgengi að upplýsingum. Ekki verður fjallað sérstaklega um einstaka liði í þessari umfjöllun en um upplýsingar um rétt til bifreiðastyrks er fjallað í kaflanum um réttinn til framfærslu og félagsþjónustu undir lögum um almannatryggingar.¹²²

Eftir því sem aldurinn færir yfir fara andlegar og líkamlegar hindranir oft að draga úr getu eldra fólks til að njóta sjálfstæðis og sinna daglegum störfum eins og á yngri árum. Aldraðir eru oft og tíðum haldnir sjúkdómum sem rekja má beint til öldrunar. Sem dæmi má nefna gigt og króníska sjúkdóma eins og sykursýki, hjartasjúkdóma eða jafnvel heilabilun. Slíkir sjúkdómar geta hraðað náttúrulegri hrörnun líkamans. Eins er algengt að sjón og heyrn tapist með aldrinum. Ofangreint getur haft áhrif og valdið örðugleikum í samskiptum við annað fólk sem í mörgum tilvikum leiðir til gremju, lélegs sjálfsmats og félagslegrar einangrunar hins aldraða. Öldrun gerir það þannig að verkum að einstaklingurinn getur átt í erfiðleikum eða orðið ófær um að takast á við sitt daglega umhverfi og að taka virkan þátt í samfélaginu.¹²³

4.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna segir m.a. að hver maður sé borinn frjáls og jafn öðrum að virðingu og réttindum og hún tryggir ennfremur að allir menn skulu eiga rétt til að stunda vinnu og nám og taka þátt í menningarlífi þjóðfélagsins. Í þessum réttindum felst að ekki megi mismuna einstaklingum á neinn hátt og þannig verður að tryggja jafnt aðgengi allra að samfélaginu svo þeir fái notið þessara réttinda sem og annarra réttinda sem aðrir alþjóðlegir mannréttindasamningar fela í sér. Áhersla er lögð á þetta í 25. gr. samnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi en þar segir:

- Án mismununar þeirrar sem um getur í 2. gr. og án ósanngjarnra takmarkana skal sérhver borgari eiga rétt á og hafa tækifæri til að taka þátt í opinberri starfsemi, á beinan hátt eða fyrir milligöngu fulltrúa sem eru kosnir á frjálsan hátt;
- að kjósa og vera kjörinn í raunverulegum reglubundnum kosningum þar sem almennur og jafn kosningaréttur gildir og kosið er leynilegri kosningu sem tryggir frjálsa viljayfirlýsingu kjósendanna;
 - að hafa aðgang að opinberu starfi í landi sínu á almennum jafnréttisgrundvelli.

Í vinnu alþjóðastofnana, líkt og Sameinuðu þjóðanna og Alþjóða heilbrigðismálastofnunarinnar (WHO), hin síðari ár hefur áherslan verið á svokallaða „virka öldrun“ (e. active ageing). Í því felst m.a. að aldraðir séu virkir í samfélaginu og til að tryggja það hefur verið lögð áhersla á aðgengi. Má sjá dæmi um þetta í Madrídaráætlun Sameinuðu þjóðanna um öldrun þar sem ýmis úrræði um framkvæmdir í öldrunarmálum eru sett fram. Í áætluninni eru sett fram þrjú forgangs viðfangsefni sem stjórnvöldum ber skylda til að framkvæma í samstarfi við aðra. Aldraðir verða að eiga fulla aðild að breytingum og þróun samfélagsins, taka þátt í skipulagningu og njóta ávaxtanna til

¹²² Claudia Stein and Inka Moritz (1999). *A life course perspective of maintaining independence in older age*, bls. 16.

¹²³ Claudia Stein and Inka Moritz (1999). *A life course perspective of maintaining independence in older age*, bls. 16.

jafns við aðra. Tryggja verður öldruðum aðgengi að fræðslu, menntun og þjálfun og þá er húsnæði og nánasta umhverfi öldruðum afar mikilvægt. Aðgengi, innanhúss og utan, þarf að vera gott og hættulaust.¹²⁴

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sést glögglega sú þróun sem orðið hefur í þessum málum. Þar er sérstök áhersla lögð á að aðgengi sé forsenda þess að fötluðum einstaklingum sé kleift að verða virkir þátttakendur í samfélaginu og er ljóst að það sama gildir um aldraða einstaklinga hvort sem þeir stríða við fötlun eða eiga undir högg að sækja einungis vegna aldurs. Íslenska ríkið fullgilti samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks árið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja öllum ákvæðum hans og tryggja fötluðu fólki öll þau réttindi og vernd sem mælt er fyrir um í samningnum. Þann 1. júlí 2022 ákvað ríkisstjórnin að hrinda af stað sérstakri landsáætlun um innleiðingu hans undir stjórn félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins. Við innleiðingu samningsins mun tvímælalaust koma til álita skörun milli aldurs og fötlunar. Í almennum athugasemdum og tillögum Nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks til aðildarríkja, hafa ýmis álitæfni tengd aldri verið skoðuð. Til að mynda hefur nefndin á það bent að hækkandi aldur eykur líkur á fjölpætri mismunun og skörun réttinda. Í almennri athugasemd sinni nr. 6 (2018), um jafnrétti og bann við mismunun¹²⁵, lagði Nefndin til að ríki viðhafi sérstök úrræði fyrir fatlað eldra fólk. Í almennri athugasemd Nefndarinnar nr. 7 (2018), um þátttöku fatlaðs fólks, þar á meðal fatlaðra barna, í gegnum sín aðildarfélög, í innleiðingu á og eftirliti með Samningnum¹²⁶, kvað nefndin á um skyldu ríkja til að hafa samráð við hópa, þar á meðal eldra fólk, sem eru útsettir fyrir fjölpætta mismunun. Þannig getur Samningurinn verið öflugt tæki til að takast á við skörun milli öldrunar og fötlunar, út frá sjónarhóli réttinda. Eldra fólk sem tekst á við hindranir sem koma í veg fyrir að þau fái notið réttinda sinna, vegna aldurs eða fötlunar, njóta verndar Samningsins óháð því hvort fötlunin hefur orðið til snemma eða seint á lífsleiðinni. Fatlað eldra fólk nýtur því skilyrðislausrar verndar samningsins.

Nánar er kveðið á um skörun milli aldurs og fötlunar í skýrslu óháðs sérfræðings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities)¹²⁷ frá 2019 varðandi réttindi aldraðs fatlaðs fólks. Í samantekt um efni skýrslunnar segir að í henni

¹²⁴ Sjá umfjöllun um þetta í United Nations: „Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing“ og World Health Organization: „Active Ageing – A Policy Framework“.

¹²⁵ [General comment no. 6 \(2018\) on equality and non-discrimination \(un.org\)](#)

¹²⁶ [General comment No.7 on Article 4.3 and 33.3 - the participation of persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention | OHCHR](#)

¹²⁷ [A/74/186](#)

skoði óháði sérfræðingurinn stöðu fatlaðs eldra fólks og leiðbeini ríkjum með hvernig megi vinna að því að tryggja vernd, framgang og framfylgni mannréttinda þeirra og grundvallarréttindi, með sérstakri áherslu á skörun aldurs og mannréttinda.

Auk þess að kveða á um starfslokaaldur eins og nefnt var hér á undan, má telja líklegt að skörun milli aldurs og fötlunar muni koma til álita í ljósi útvíkkunar gildissviðs laga nr. 85/2018, um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, sjá nánari umfjöllun í kafla 10.3.2.

4.3 INNLEND LÖGGJÖF

Það er lítið fjallað um aðgengi í íslenskum lögum hvort sem það á við um aldraða einstaklinga eða almenning allan en hér á eftir verður gefið stutt yfirlit yfir helstu lög sem veita einstaklingum aðgang að eða tryggja ákveðin réttindi.

Í stjórnarskránni er ekki neitt sérstakt ákvæði sem fjallar beinlínis um aðgengi en helst væri hægt að heimfæra það upp á jafnræðisregluna í 65. gr. hennar en hún hljóðar svo:

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Í lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 er ekki fjallað um aðgengi sérstaklega en í 1. mgr. 1. gr. laganna segir að markmið þeirra sé að aldraðir eigi vól á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast miðað við þarfir og ástand hins aldraða. Þjónusta þessi skal m.a. miðast við þarfir aldraðra til að njóta tómsunda og menningarlífs. Einnig segir í 3. mgr. 1. gr. að við framkvæmd laganna skuli þess gætt að aldraðir njóti jafnréttis á við aðra þjóðfélagsþegna.

Það teljast mikilsverð réttindi að fá aðgang að upplýsingum um sjálfan sig og í stjórnsýslunni er það óskráð grundvallarregla að veita slíkar upplýsingar. Auk þess eru ákvæði í ýmsum lögum sem kveða á um þessa meginreglu, sbr. t.d. 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 14. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Má í því sambandi einnig nefna lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 90/2018, lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012 og barnalög nr. 76/2003. Grundvallaratriði lýðræðis er að opin og upplýst umræða geti farið fram í þjóðfélaginu og er það forsenda hennar að borgararnir geti fylgst með störfum stjórnvalda, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu fjölmiðla. Meginmarkmið upplýsingalaga nr. 140/2012 er að hver sem er geti fengið aðgang að upplýsingum um mál sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum, jafnvel þótt málið snerti á engan hátt þann sem óskar upplýsinganna. Lögum er ætlað að stuðla að auknu réttaröryggi og auka þar með traust almennings í garð stjórnvalda.¹²⁸

¹²⁸ Sigurveig Jónsdóttir og Helga Guðrún Johnson (2007). *Upplýsingalög í þágu almennings – Leiðbeiningarit*, bls. 3.

Í heilbrigðisáætlun til ársins 2020 sem samþykkt var á Alþingi árið 2012 voru sett fram ákveðin markmið sem snúa sérstaklega að öldruðum. Meðal þeirra markmiða sem talin eru þar upp er að sú þjónusta sem standa þarf öldruðum til boða tryggi velferð þeirra og geri þeim kleift að viðhalda reisn og sjálfstæði sem lengst.¹²⁹

4.4 NIÐURSTÖÐUR

Aðgengi aldraðra að húsnæði, þjónustu, upplýsingum og félagslegri aðstoð er þeim mikilvægt til að þeir geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu. Þannig þarf t.d. félagsleg þjónusta að taka mið af ólíkum þörfum aldraðra einstaklinga og víkja þarf úr vegi öllum hindrunum sem torvelda fólki að halda áfram atvinnuþátttöku þegar líður á seinni hluta starfsævinnar. Tryggja þarf aðgengi allra að viðeigandi bótum til að koma í veg fyrir fátækt sem og aðgengi að þeim stofnunum þjóðfélagsins sem aðstoða aldraða jafnt sem aðra að leita réttar síns. Ef aldraður einstaklingur fær ekki tækifæri til að vera virkur þjóðfélagsþegn er mikil hættu á að hann einangrist sem leiðir til einmanaleika og þunglyndis. Aðgengi er því eitt af lykilatriðum varðandi réttindi aldraðra. Því er mikilvægt að kveðið sé á um það í stefnu stjórnvalda að gera samfélagið móttækilegt fyrir reynslu og starfskröftum aldraðra og að hvatt sé til þátttöku aldraðra og virkni þeirra í samfélaginu. Alþjóða heilbrigðismálastofnunin hefur unnið að málefnum aldraðra og lagt þar sérstaka áherslu á virka öldrun (e. active ageing). Þar hefur verið fjallað um hvað ríki ættu að gera til að stuðla að því að aldraðir séu virkir í samfélaginu, sbr. eftirfarandi dæmi:

1. Vinnustaðir án hindrana sem geta gert öldruðum ókleift að komast ferða sinna, sveigjanlegur vinnutími með möguleika á minnkuðu starfshlutfalli eftir því sem aldurinn færir yfir og einnig er mikilvægt að aðlaga starfið að þörfum hins aldraða.
2. Auknir möguleikar til menntunar með því að tryggja öldruðum aðgengi að námskeiðum og endurmenntun af ýmsu tagi.
3. Gott aðgengi að hjálpartækjum, eins og t.d. heyrnartækjum til að gera öldruðum kleift að eiga í samskiptum við annað fólk, t.d. með auknum niðurgreiðslum eða styrkveitingum.
4. Gera aðgengi að heilsugæslustöðvum þannig að aldraðir eigi auðvelt með að komast þar inn. Einnig er mikilvægt að aldraðir hafi kost á því að komast í aðgerðir sem auka lífsgæði þeirra, svo sem mjaðmaaðgerðir og augnaðgerðir. Sjúkraþjálfun hverskonar er jafnframt mikilvæg en að halda þeim aldraða í góðu líkamlegu ásítkomulagi er undirstöðuatriði í þátttöku hans og aðgengi að samfélaginu.¹³⁰

¹²⁹ Velferðarstefna – heilbrigðisáætlun til ársins 2020, þingskjal 604, 470. mál, Vefútgáfa Alþingistíðinda. <https://www.althingi.is/alttext/141/s/0604.html> (Sótt 7. október 2021).

¹³⁰ World Health Organization (2002). *Active Ageing – A Policy Framework*. http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf. bls. 45-53.

5.1 ALMENNT

Í kafla 2.1 var fjallað um þróun löggjafar hér á landi um framfærslu og má með sanni segja að margt hafi breyst frá fyrri tímum. Í dag er rétturinn til aðstoðar til að lifa mannsæmandi lífi tryggður í íslenski löggjöf með ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að öllum sem þess þurfa skuli tryggður réttur til aðstoðar, m.a. vegna sjúkleika, örorku og elli. Ákvæði sem tryggja síðan þessa aðstoð í raun er t.d. að finna í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007, lögum um sjúkratryggingar nr. 112/2008, lögum um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða nr. 74/2020.

Félagsmálaráðuneytið fer með yfirstjórn þessara mála allra en félagsþjónustan er veitt á vegum sveitarfélaganna. Markmið félagsþjónustu sveitarfélaganna samkvæmt 1. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi íbúanna og stuðla að velferð á grundvelli samhjálpar. Við framkvæmd félagsþjónustunnar skal einstaklingurinn hvattur til að bera ábyrgð á sjálfum sér og öðrum, sjálfsákvörðunarréttur hans virtur og hann styrktur til sjálfshjálpar. Almennatryggingalögin gilda m.a. um lífeyristryggingar almannatrygginga. Tryggingastofnun annast framkvæmd laganna og einnig um félagslega aðstoð og greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Í lögum um slysatryggingar almannatrygginga er mælt fyrir um slysatryggingar almannatrygginga, hverjir eru tryggðir og bætur slysatrygginga, sbr. 2. gr. laganna. Sjúkratryggingar Íslands annast framkvæmd slysatrygginga almannatrygginga samkvæmt lögnum en þó sér Tryggingastofnun um greiðslur mánaðarlegra bóta slysatrygginga samkvæmt 12. og 13. gr. laganna. Þá er markmið laga um sjúkratryggingar að tryggja sjúkratryggðum aðstoð til verndar heilbrigði og jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu óháð efnahag. Sjúkratryggingar Íslands sjá um framkvæmd sjúkratryggingalaga og semur jafnframt um og greiðir fyrir heilbrigðisþjónustu. Lög um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða hafa það síðan að markmiði að styrkja framfærslu aldraðra einstaklinga sem búsettir eru hér á landi og eiga engin eða takmörkuð lífeyrisréttindi í almannatryggingum. Hámarksfjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings skal nema 90% af fjárhæð fulls ellilífeyris og sá sem sækir um slíkan stuðning samkvæmt lögnum skal áður hafa sótt um og tekið út að fullu öll réttindi sem viðkomandi kann að eiga eða hafa áunnið sér.

Hér á eftir verður farið nánar yfir ofangreind lög og aðra löggjöf sem lýtur að framfærslu og félagsþjónustu.

5.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Ríki hafa í auknum mæli lagt áherslu á efnahagsleg og félagsleg réttindi og eru Norðurlöndin meðal þeirra ríkja sem lengst eru á veg komin í vernd félagslegra réttinda. Nauðsynlegt er að velferðarlöggjöf ríkja fylgi þessari þróun og bjóði upp á virk úrræði til framkvæmdar og eftirlits til að tryggja borgurum sínum efnahagsleg og félagsleg réttindi.

Í ýmsum alþjóðasamningum er fjallað um réttinn til framfærslu. Sá réttur fellur undir efnahags- og félagsleg réttindi og telst til jákvæðra réttinda þar sem ríkisvaldið þarf að grípa til ákveðinna aðgerða til að tryggja þau þegnum sínum. Í 25. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir að hver maður eigi:

Kröfu til líf skjara, sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan hans sjálfs og fjölskyldu hans. Telst þar til matur, klæðnaður, húsnæði, læknishjálp og nauðsynleg félagshjálp, svo og réttindi til öryggis gegn atvinnuleysi, veikindum, örorku, fyrirvinnumissi, elli eða öðrum áföllum, sem skorti valda og hann getur ekki við gert.

Eins og áður segir er Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna ekki bindandi að lögum. Hún er ekki þjóðréttarsamningur heldur yfirlýsing um markmið sem aðildarríki hennar skulu stefna að. Áhrif yfirlýsingarinnar hafa þó verið mjög mikil og hefur hún verið fyrirmynd að stjórnarskrám ríkja sem og áhrifavaldur mannréttindasamninga, bæði svæðisbundinna og annarra. Með tímanum hafa ákvæði yfirlýsingarinnar fengið aukið vægi og jafnvel verið talin bindandi þjóðréttarskyldur.

Í alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi kemur fram í 9. gr. að hver maður eigi rétt til félagslegs öryggis, þar með talið almannatrygginga. Í 1. tl. 11. gr. samningsins segir m.a.:

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Aðildarríkin munu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að þessum rétti verði framfylgt og viðurkenna að í þessum tilgangi sé alþjóðasamvinna, byggð á frjálsu samþykki, mjög mikilvæg.¹³¹

Í 12.–14. gr. félagsmálasáttmála Evrópu eru talin upp félagsleg réttindi og segir þar m.a. í 12. gr. um réttinn til félagslegs öryggis:

Í því skyni að tryggja, að réttur til félagslegs öryggis sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

- að koma á eða viðhalda almannatryggingum
- að gera almannatryggingum það hátt undir höfði, að það jafnist a.m.k. á við það, sem krafist er til fullgildingar á alþjóðavinnuálagssamþykkt nr. 102 um lágmark félagslegs öryggis

Árið 2002 var haldin á vegum Sameinuðu þjóðanna heimsráðstefna um öldrun þar sem samþykkt var aðgerðaáætlun sem miðaði að því að tryggja öldruðum mannsæmandi lífsskilyrði. Alþjóðasamfélagið hefur í auknum mæli séð greiðslur á lífeyri til aldraðra sem leið til að draga úr fátækt þeirra og þá sérstaklega eldri borgara í fátækari löndum. Í þeim ríkjum eru aldraðir með fátækustu þegnum samfélagsins og því er ljóst að áhrifin af því að greiða þeim lífeyri geta verið

¹³¹ Stjórnartíðindi C nr. 10/1979.

margskonar. Aldraðir sem fá lífeyrisgreiðslur í þessum ríkjum nota þessa peninga ekki eingöngu fyrir sjálfa sig heldur einnig til að taka þátt í rekstri heimilis síns, s.s. að kaupa mat fyrir fjölskylduna, greiða fyrir námsgögn barna á heimilinu og hugsa um barnabörn sín sem hafa misst foreldra sína vegna alnæmis eða annarra sjúkdóma.¹³²

Árið 2013 var sett af stað verkefni sem ber heitið „Alheimsvakt um öldrun“ (e. Global AgeWatch Index). Með verkefninu hefur fengist betri yfirsýn yfir aðstæður aldraðra í heiminum og hvað mætti betur fara þegar kemur að öldruðum í hinum ýmsu löndum. 98 lönd gátu þó ekki tekið þátt í verkefninu þar sem ekki var hægt að fá gögn sem var hægt að bera saman á alþjóðlegum grunni.

5.3 INNLEND LÖGGJÖF

5.3.1 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Aðeins stuttlega er vikið að efnahagslegum og félagslegum réttindum í stjórnarskrá. Meginákvæðið er 76. gr. en í 1. mgr. 76. gr. er fjallað um réttinn til framfærslu:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysi, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Með hugtakinu „aðstoð“ er fyrst og fremst átt við fjárhagslega aðstoð en einnig annars konar aðstoð fyrir þá sem á þurfa að halda, svo sem félagslega og læknisfræðilega aðstoð. Við setningu löggjafar um þess konar aðstoð og við framkvæmd hennar þarf að gæta að jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur löggjafanum verið veitt svigrúm til að setja viðmiðunarreglur um hverjir þurfa á aðstoð að halda og verður löggjafinn að móta heildarstefnu um þær forsendur sem liggja til grundvallar þegar aðstoð er veitt, þ.e.a.s. hverjum hún er veitt, í hve miklum mæli og hver veitir aðstoðina. Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eru tryggð ákveðin lágmarksréttindi sem dómstólar taka afstöðu til. Vandasamt er þannig að ákveða inntak lágmarksréttinda ef enginn mælikvarði eða viðmið eru til staðar og kemur það sérstaklega til álita ef bótaréttur sem veittur hefur verið með lögum er skertur. Í Öryrkjadóminum var tekið á spurningunni um heimildir Alþingis og stjórnvalda til mats á því hvernig lágmarksréttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skyldu ákvörðuð.¹³³

5.3.2 LÖG UM ALMANNATRYGGINGAR

Lög um almannatryggingar nr. 100/2007 gilda um lífeyristryggingar almannatrygginga, ráðstöfunarfé og fyrirframgreiðslu meðlaga og annarra framfærsluframlaga, sbr. 3. gr. laganna. Tryggingastofnun sér um framkvæmd laganna undir yfirstjórn félagsmálaráðherra. Með bótum og greiðslum samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna, ásamt þjónustu og aðstoð sem kveðið er á um í öðrum

¹³² Global aging (e.d.). *Social Protection for Older People: A Plan of Action*. <http://www.globalaging.org/agingwatch/socialwatchgaa.pdf> (Sótt 24. ágúst 2021).

¹³³ Dómur Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000.

lögum, er ætlunin að stuðlað sé að því að þeir sem lögin taka til geti framfleytt sér og lifað sjálfstæðu lífi. Lögin gilda aðeins um þá sem eru búsettir hér á landi og uppfylla önnur skilyrði laganna um tryggingu, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Lífeyristryggingar taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, aldurstengdrar örorkuuppþótar, tekjutryggingar, örorkustyrks og barnalífeyris, sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna. Er það í höndum Tryggingastofnunar að ákvarða hvort einstaklingur telst tryggður hér á landi, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna.

5.3.2.1 Ellilífeyrir

Meginstoðir íslenska lífeyriskerfisins eru lögbundnir lífeyrissjóðir, almannatryggingar og frjáls lífeyrissparnaður. Lífeyrir almannatrygginga fellur undir lögin um almannatryggingar og kerfi hins almenna vinnumarkaðar heyrir undir lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997. Í þessari umfjöllun um ellilífeyri verður fyrst gefið stutt yfirlit yfir almenna lífeyrissjóðakerfið en síðan verður fjallað um ellilífeyri almannatryggingalaga.

Hinir almennu lífeyrissjóðir eru megin uppistaðan í eftirlaunum Íslendinga nú á tímum þar sem allir launþegar og sjálfstætt starfandi einstaklingar á aldrinum 16-70 ára eru skyldugir til að greiða í lífeyrissjóði. Hlutverk lífeyrissjóða er m.a. að greiða sjóðfélögum ellilífeyri til æviloka í hlutfalli við greidd iðgjöld á starfsævinni og þannig gera þeim kleift að njóta fjárhagslegs öryggis á efri árum. Ellilífeyrisþegum, sem jafnframt eru í launuðu starfi, er skylt að greiða í lífeyrissjóð af þeim tekjum. Mjög algengt er að til viðbótar við greiðslur í hina almennu lífeyrissjóði greiði einstaklingar aukalega í svokallaðan viðbótarlífeyrissparnað og vinnuveitandi greiðir svo umsamda prósentu af launum sem mótframlag. Viðbótarlífeyrissparnaður er til frjálsrar ráðstöfunar eftir að einstaklingur hefur náð 60 ára aldri. Viðbótarlífeyrissparnaður er mjög hagkvæm leið fyrir sjóðfélaga sem vilja hækka tekjur við starfslok, hætta fyrr eða draga úr vinnu áður en hinum almenna ellilífeyrisaldri er náð og þá erfist slíkur sparnaður að fullu. Viðbótarlífeyrissparnaður er séreign og mikilvæg viðbót við hinn almenna skyldulífeyrissparnað og hægt er að grípa til hans ef upp koma t.a.m. slys eða alvarleg veikindi.¹³⁴

Í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 komu fram á sínum tíma ýmis nýmæli, þ. á m. um heimildir sjóðfélaga til að skipta ellilífeyrisréttindum. Tekið skal fram að ekki er skylt að skipta ellilífeyrisréttindum milli hjóna, sbr. 3. mgr. 14. gr. laganna.

Eiga þeir rétt á ellilífeyri sem eru 67 ára eða eldri og hafa verið búsettir hér á landi í a.m.k. þrjú almanaksár frá 16-67 ára aldurs. Í 4. gr. laganna er fjallað um þá lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóðum er skylt að veita. Þeir sem hafa verið búsettir hér á landi í a.m.k. 40 ár á þessu tímabili skulu fá fullan ellilífeyri en annars greiðist hann í hlutfalli við búsetutíma viðkomandi. Undantekning getur verið frá þessari reglu því heimilt er að miða lífeyri hjóna, sem bæði fá ellilífeyri, við búsetutíma þess sem á lengri réttindatíma að baki, sbr. 1. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga. Auk

¹³⁴ Upplýsingar af vef Landssamtaka lífeyrissjóða, www.lifeyrismal.is. (Sótt 6. júlí 2021).

ellilífeyris getur einstaklingur átt rétt á heimilisuppbót fyrir þá sem búa einir, uppbót vegna reksturs bifreiðar ef um líkamlega hreyfihömlun er að ræða og uppbót vegna lyfjakaupa og umönnunar. Allar þessar greiðslur eru þó háðar ákveðnum skilyrðum, s.s. vegna tekna, búsetu, heimilisaðstæðna eða annars í samræmi við ákvæði laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Það eru allar skattskyldar tekjur lífeyrisþega og sameiginlegar fjármagnstekjur hjóna sem ráða fjárhæð lífeyris og annarra tengdra greiðslna. Greiðslur eru alltaf reiknaðar fyrirfram á ársgrundvelli. Þegar sótt er um greiðslur til Tryggingastofnunar þarf að skila inn tekjuáætlun sem er áætlun umsækjanda um tekjur sínar og eftir atvikum maka. Það er svo á grundvelli þessarar áætlunar sem greiðslur ársins eru reiknaðar. Fjárhæð mánaðarlegs lífeyris ræðst því af tekjuáætluninni og því er mikilvægt að vanda vel gerð hennar því að greiðslur hvers árs eru gerðar upp þegar endanlegar upplýsingar um tekjur liggja fyrir. Það eru lífeyrisþegarnir sjálfir sem bera ábyrgð á því að tekjuáætlunin sé eins rétt og mögulegt er. Vert er að minnast á að úttekt séreignarsparnaðar hefur ekki áhrif á útreikning tekjutryggingar né lífeyris. Sérstök frítekjumörk (fjárhæð tekna sem ekki hefur áhrif á bætur) eru á lífeyrissjóðsgreiðslum, fjármagnstekjum og atvinnutekjum og eru þau ákveðin með reglugerð og breytast 1. janúar ár hvert. Ef tekjur lífeyrisþega eru yfir frítekjumörkunum skerðast greiðslur almannatrygginga um ákveðinn hundraðshluta eftir því hvaða greiðslur er um að ræða.¹³⁵

5.3.2.2 Ráðstöfunarfé

Samkvæmt 48. gr. almannatryggingalaganna geta ellilífeyrisþegar sem sjúkratryggðir eru hér á landi og dveljast á sjúkrahúsi eða stofnun átt rétt á ráðstöfunarfé þegar lífeyrir viðkomandi og eftir atvikum bætur hafa fallið niður þegar dvöl varir lengur en í mánuð samfelld og vistin hefur varað lengur en sex mánuði af síðustu 12 mánuðum. Ráðstöfunarfé er tekjutengt og er reiknað út á grundvelli tekjuáætlunarinnar og endurreiknað árlega á sama hátt og lífeyrir. Sömu reglur gilda varðandi viðmiðunartekjur um ráðstöfunarfé og um ellilífeyri. Réttur til ráðstöfunarfjár fellur niður þegar tekjur einstaklings eru hærrí en viðmiðunarmörkin, þegar vistmaður eða langlegusjúklingur andast eða þegar vistmaður öðlast aftur rétt til elli-/örorkulífeyris við útskrift af sjúkrahúsi.

5.3.2.3 Dagpeningar

Dvelji lífeyrisþegi utan stofnunar í nokkra daga í senn en útskrifast samt ekki er heimilt að greiða honum dagpeninga þann tíma að tiltekinni fjárhæð, sbr. 9. mgr. 48. gr. laga um almannatryggingar.

¹³⁵ Upplýsingar fengnar á vef Tryggingastofnunar, www.tr.is. (Sótt 24. ágúst 2021).

5.3.3 LÖG UM SJÚKRATRYGGINGAR

Samkvæmt 1. gr. laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008 er markmið laganna að tryggja sjúkratryggðum aðstoð til verndar heilbrigði og jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu óháð efnahag. Lögin fjalla um sjúkratryggingar almannatrygginga, samninga um heilbrigðisþjónustu og endurgjald ríkisins fyrir heilbrigðisþjónustu. Heilbrigðisráðherra fer með yfirstjórn sjúkratrygginga og samningsgerð um heilbrigðisþjónustu og yfirstjórn sjúkratryggingastofnunar, sbr. 4. gr. laganna. Hlutverk sjúkratryggingastofnunar er skilgreint í 5. gr. laganna og er það m.a. að annast framkvæmd sjúkratrygginga og semja um og greiða endurgjald fyrir heilbrigðisþjónustu samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu eða sem samið hefur verið um. Stofnunin hefur einnig eftirlitshlutverk og hefur eftirlit með gæðum og árangri starfsemi þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu samkvæmt samningum.

Samkvæmt 10. gr. laganna eru þeir sjúkratryggðir sem eru búsettir hér á landi og hafa verið það a.m.k. síðustu sex mánuði áður en bóta er óskað úr sjúkratryggingum að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna. Milliríkjasamningar sem Ísland er aðili að geta haft í för með sér undanþágur og takmarkanir á beitingu laganna. Með sjúkratryggingum er öldruðum tryggð ýmis aðstoð og styrkir vegna heilbrigðisþjónustu almennt og styrkir vegna hjálpartækja, næringarefna og sérfaedis, lyfjakaupa ásamt annarri þjónustu tengdri heilbrigði einstaklingsins. Nánar verður farið í ákvæði sjúkratryggingalaga í kafla 6 um réttinn til heilbrigðisþjónustu.

5.3.4 LÖG UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ

5.3.4.1 Almennt

Í lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007 er fjallað um hinar ýmsu bætur félagslegrar aðstoðar sem eru m.a. mæðra- og feðralaun, makabætur, umönnunarbætur, dánarbætur, endurhæfingarlífeyrir, heimilisuppbót, styrkir vegna kaupa á bifreið, uppbót vegna kaupa á bifreið og reksturs hennar og endurgreiðsla umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Framangreindar bætur greiðast eingöngu þeim sem lögheimili eiga hér á landi, sbr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018 og að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna og reglugerða sem settar eru með stoð í þeim. Heimilt er að tengja greiðslu bótanna við tekjur aðrar en húsnæðisbætur, eftir því sem við á. Hér á eftir verður farið yfir þær bætur sem snerta aldraða sérstaklega.

5.3.4.2 Heimilisuppbót og sérstök uppbót

Í 8. gr. laganna um félagslega aðstoð segir að ellilífeyrisþegi geti fengið greidda heimilisuppbót ef hann er einn um heimilisrekstur og nýtur óskertrar tekjutryggingar. Skilyrði er að hann njóti ekki fjárhagslegs hagræðis af sambýli við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað. Á sama hátt og

tekjutrygging skerðist heimilisuppbótin og fellur niður þegar skilyrðin eru ekki lengur uppfyllt, þ.e. þegar viðkomandi býr ekki lengur einn, tekjutrygging fellur niður eða viðkomandi flytur úr landi.

Í 9. gr. laganna er fjallað um frekari uppbætur til lífeyrisþega og á hún annars vegar við þegar greidd er uppbót á lífeyri vegna kostnaðar sem ekki fæst greiddur eða bættur með öðrum hætti og sýnt þykir að hann geti ekki framfleytt sér án þess svo sem vegna mikils sjúkra- eða lyfjakostnaðar. Hins vegar ef sýnt er fram á að viðkomandi geti ekki framfleytt sér án uppbótar. Tekið er tillit til eigna og tekna bótaþega þegar metið er hvort hann þurfi á uppbót að halda. Í reglugerð nr. 1200/2018 um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri eru skilyrði og framkvæmd þessara uppbóta nánar skilgreind.

5.3.4.3 Makabætur og umönnunarbætur

Samkvæmt 5. gr. laganna um félagslega aðstoð geta makar elli- og örorkulífeyrisþega átt rétt á makabótum og aðrir sem halda heimili með ellilífeyrisþegum geta átt rétt á umönnunarbótum. Nema þessar greiðslur allt að 80% af grunnlífeyri og tekjutryggingu almannatrygginga. Skilyrði fyrir maka- eða umönnunarbótum er að sá sem fær bæturnar hafi sameiginlegt lögheimili með ellilífeyrisþeganum og að hann hafi orðið fyrir tekjutapi eða tekjuleysi vegna lækkaðs starfshlutfalls til þess að geta sinnt umönnun. Læknisvottorð þarf að fylgja umsókn og staðfesting fyrir lækkuðu starfshlutfalli ásamt fleiri gögnum sem lúta að tekjum.

Maka- eða umönnunarbætur greiðast ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi sem eru allt að 80% af grunnlífeyri og tekjutryggingu. Séu skilyrði fyrir hendi þarf umsækjandi að skila inn viðeigandi gögnum til Tryggingastofnunar ríkisins. Þegar lífeyrisgreiðslur almannatrygginga falla niður vegna dvalar á sjúkrahúsi eða stofnun fyrir aldraða er heimilt að greiða maka- eða umönnunarbætur í tvo mánuði til viðbótar, sbr. 4. gr. reglna nr. 407/2002.

5.3.4.4 Styrkir tengdir bifreiðum

Ellilífeyrisþegi getur sótt um uppbót til að koma til móts við kostnað við rekstur bifreiðar ef það er nauðsynlegt fyrir hann vegna hreyfihömlunar og augljóst er að hann komist ekki af án uppbótarinnar, sbr. 10. gr. laga um félagslega aðstoð og reglugerð nr. 170/2009 um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða. Þá getur hann sömuleiðis sótt um uppbót vegna kaupa á bifreið sem honum er nauðsynleg vegna hreyfihömlunar. Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. framangreindra laga er heimilt að veita einstaklingi styrk á 5 ára fresti til að afla bifreiðar sem er honum nauðsynleg vegna skertrar líkamsstarfsemi eða hann vantar líkamshluta. Hinn hreyfihamlaði verður sjálfur að hafa ökuréttindi eða þá annar heimilismaður hans, nauðsyn einstaklingsins fyrir bifreiðinni verður að vera ótvíræð og þá þarf mat á hreyfihömlun einnig að liggja fyrir, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða.

Einnig er heimilt að veita einstaklingi á 5 ára fresti styrk til kaupa á sérútbúinni og dýrri bifreið sem er allt að 50-60% af kaupverði bifreiðar og er þá átt við grunnverð án aukabúnaðar. Er þá um að ræða einstakling sem kemst ekki af án sérútbúinnar dýrrar bifreiðar vegna mikillar fötlunar. Þessi heimild á þó aðeins við ef umsækjandinn ekur sjálfur bifreiðinni eða annar heimilismaður, sbr. 5. gr. ofangreindrar reglugerðar.

5.3.5 LÖG UM MÁLEFNI ALDRAÐRA

Í lögum um málefni aldraðra er fjallað um félagslega þjónustu aldraðra. Meginmarkmið laganna er að gefa öldruðum kost á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast miðað við þörf og ástand hins aldraða. Lögin mæla m.a. fyrir um í 6. gr. að í hverju sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða, skuli starfa samráðsvettvangur er nefnist öldungaráð. Á þeim vettvangi skal fjallað um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Þau verkefni sem öldungaráð skal hafa með höndum eru samkvæmt 7. gr. laganna m.a. að fylgjast með heilsufari og félagslegri velferð aldraðra og samhæfa þjónustu og leitast við að tryggja að aldraðir fái þá þjónustu sem þeir þarfnast og kynna öldruðum þá kosti sem í boði eru. Jafnframt skal öldungaráð gera tillögur til sveitarstjórna um öldrunarþjónustu.

5.3.6 LÖG UM FÉLAGSÞJÓNUSTU SVEITARFÉLAGA

Samkvæmt 1. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er markmiðið með félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpár. Það skal gert m.a. með því að bæta lífsgæði þeirra sem standa höllum fæti og veita aðstoð til að íbúar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og búið við sem mest lífsgæði. Auk þess er markmið laganna að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál. Þess á að gæta við framkvæmd laganna að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum ásamt því að virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpár. Í félagsþjónustu samkvæmt lögnum felst m.a. félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagsleg heimaþjónusta og þjónusta við aldraða, sbr. 2. gr. laganna.

Félagsmálaráðuneytið hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti þá þjónustu sem lögboðin er. Félagsmálanefnd skal starfa innan sveitarfélaganna og fara með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu sveitarfélagsins í umboði sveitarstjórnarinnar. Í 4. kafla laganna er að finna almenn ákvæði um rétt til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga. Þar kemur fram í 1. mgr. 12. gr. að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Þá skal aðstoðin og þjónustan vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf, sbr. 2. mgr. sama

ákvæðis. Íbúar sveitarfélags teljast þeir sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna.

Í X. kafla laganna er fjallað sérstaklega um þjónustu við aldraða. Þar kemur fram í 41. gr. að aldraðir eigi rétt á almennri þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum en að öðru leyti fari um málefni þeirra eftir sérlögum um málefni aldraðra. Sveitarstjórn skal stuðla að því að aldraðir geti búið við eðlilegt heimilislíf í umgengni við aðra svo lengi sem verða má. Jafnframt verði að tryggja nauðsynlega stofnanþjónustu þegar hennar er þörf, sbr. 1. mgr. 38. gr. laganna. Einnig segir þar að félagsmálanefnd skuli leitast við að tryggja framboð á hentugu húsnæði fyrir aldraða og jafnframt skipuleggja félagslega heimaþjónustu, sbr. 39. gr. Sveitarstjórn sér svo um að félagsþjónusta aldraðra sé fyrir hendi í sveitarfélaginu eftir þörfum og jafnframt er öldruðum tryggður aðgangur að félags- og tómstundastarfi við þeirra hæfi, sbr. 40. gr. laganna.

5.3.7 LÖG UM FÉLAGSLEGAN VIÐBÓTARSTUÐNING VIÐ ALDRAÐA

Þann 1. júlí 2020 tóku í gildi lög um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða nr. 74/2020. Lögin voru sett í samræmi við tillögur starfshóps um kjör aldraðra á vegum félagsmálaráðuneytisins en hópurinn vann greiningu á því hvaða hópur eldri borgara byggji við lökustu kjörin hér á landi. Talið var nauðsynlegt að bæta kjör þessa hóps með sértækum aðgerðum, umfram þann stuðning sem felst í almennri fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og er utan við almannatryggingakerfið. Oftast séu þetta einstaklingar sem hafa ekki áunnið sér rétt til fullra lífeyrisréttinda vegna langrar búsetu erlendis.¹³⁶ Þannig er markmið laganna að styrkja framfærslu þeirra einstaklinga sem tilheyra þessum hópi eldri borgara, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna þarf einstaklingur að hafa náð 67 ára aldri, hafa fasta búsetu, skráð lögheimili og dvelja varanlega hérlendis. Sé um erlendan ríkisborgara að ræða þarf viðkomandi að hafa ótímabundið dvalarleyfi hér á landi eða rétt til ótímabundinnar dvalar í samræmi við lög um útlendinga nr. 80/2016. Heimilt er þó að veita undanþágu frá þessu skilyrði í samræmi við 3. mgr. 2. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna skal hámarksfjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings nema 90% af fjárhæð fulls ellilífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Það er skilyrði að einstaklingur sem sækir um viðbótarstuðning samkvæmt lögnum hafi áður sótt um og tekið út að fullu öll þau réttindi sem viðkomandi kann að eiga eða hafa áunnið sér, s.s. launatengd réttindi og greiðslur úr almannatryggingum, sbr. 4. gr. laganna. Þá koma allar tekjur greiðsluþega til frádráttar fjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings, þ.e. viðbótarstuðningur samkvæmt lögnum nemur mismuninum á hámarksfjárhæð viðbótarstuðnings samkvæmt 3. gr. og heildarfjárhæð tekna greiðsluþega samkvæmt 5. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Ef aldraður einstaklingur á eignir í peningum eða verðbréfum sem nema hærri fjárhæð en 4 milljónir króna á viðkomandi ekki rétt á greiðslu viðbótarstuðnings

¹³⁶ Alþingistiðindi, þskj. 1130, 666. mál. 150. löggjafarþing 2019-2020.

samkvæmt 7. gr. laganna. Þá fellur greiðsla viðbótarstuðnings niður ef greiðsluþegi dvelur eða hyggst dveljast erlendis lengur en 90 daga samfellt eða lengur en 90 daga á hverju 12 mánaða greiðslutímabili, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

5.4 NIÐURSTÖÐUR

Sameinuðu þjóðirnar leggja mikla áherslu á að aldraðir séu efnahagslega sjálfstæðir og ríki eiga að tryggja öllum öldruðum einstaklingum sem þess þurfa fullnægjandi framfærslueyri til að þeir geti notið lágmarkslífsgæða. Ljóst er að efnahagslegt og félagslegt öryggi stuðlar að bættri heilsu og líðan einstaklingsins og er þjóðfélagslega hagkvæmt.¹³⁷ Stefnumótun í félags- og heilbrigðismálum á komandi árum verður að taka mið af vaxtarþörf í grundvallarþjónustu fyrir aldraða á heilbrigðis- og félagssviði sem og fjárveitingu til bótagreiðslna. Almennt er litið svo á að félagsleg bótakerfi veiti einstaklingum og fjölskyldum þeirra vernd gagnvart tekjumissi sem stafar m.a. af atvinnumissi, heilsutjóni, fátækt eða öðrum breytum sem upp geta komið í lífinu. Slík kerfi geta þannig tryggt lágmarksframfærslu og staðið vörð um réttindi allra samfélagshópa. Þessi kerfi endurspeglu víðtæk pólitísk og félagsleg gildi sem miða að réttlæti og samheldni í samfélaginu. Gera þarf ráðstafanir til að tryggja varanlega fjárhagslega getu félagsþjónustunnar þegar takast þarf á við hækkandi meðalaldur íbúa.¹³⁸

6 RÉTTUR TIL HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU

6.1 ALMENNT

Stundum er sagt að þá fyrst meti menn heilbrigði þegar þeir eru orðnir sjúkir. Góð heilsa er öllum mikilvæg og jafnframt er gott heilsufar almennt afar mikilvægt fyrir hagvöxt og þróun samfélagsins.

Heilbrigði einstaklingsins er einn mikilvægasti þáttur vellíðunar og virðingar hans. Af þeim sökum hefur heilsa eða heilbrigði verið talin til mannréttinda í hinum ýmsu lögum, reglum og samningum, bæði innlendum og alþjóðlegum. Þó nokkur fjöldi alþjóðasamninga hefur verið gerður þar sem fjallað hefur verið um réttinn til heilbrigðis sem mannréttindi. Í flestum þessara samninga eru lagðar ýmsar skyldur á hið opinbera til að tryggja þennan rétt. Vitaskuld geta ríki ekki tryggt mönnum heilbrigði eða góða heilsu en þau geta þó búið borgurunum ýmiss konar skilyrði og veitt góða þjónustu sem ætlað er að tryggja og bæta heilsufar þeirra.¹³⁹

¹³⁷ Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (2003). *Skýrsla stýrihóps um stefnumótun í málefnum aldraðra til ársins 2015*, bls. 10.

¹³⁸ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (e.d.). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madridar framkvæmdaáætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*, bls. 84.

¹³⁹ Toebes Brigit (2001). *The Right to Health*, bls. 169.

Skilgreining á hugtakinu réttur til heilbrigðis hefur bæði verið umdeild og valdið erfiðleikum. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (e. The World Health Organization, WHO) skilgreindi hugtakið heilbrigði í formála með stofnskrá sinni sem undirrituð var í New York 22. júlí 1946 og gekk í gildi 7. apríl 1948.¹⁴⁰

Heilbrigði er ástand þar sem alger líkamleg, andleg og félagsleg vellíðun er til staðar sem felur ekki aðeins í sér að vera laus við sjúkdóma eða heilsubrest.

Að fá notið besta mögulega heilbrigðis án mismununar vegna kynþáttar, trúar, stjórnmálaskoðana, efnahagslegra og félagslegra aðstæðna, er hluti af grundvallarréttindum sérhverrar manneskju.

Heilbrigði allra er grundvallar forsenda fyrir friði og öryggi og er háð fullri samvinnu einstaklinga og ríkja. Árangur sérhvers ríkis í mótun og vernd heilbrigðis hefur gildi fyrir alla.

Ójöfn þróun í hinum ýmsu ríkjum í mótun heilbrigðis og eftirliti með sjúkdómum, einkum smitsjúkdómum, er ógnun við alla.

Heilbrigður þroski barna hefur grundvallarþýðingu; hæfileikinn til að lifa í samræmi við síbreytilegt umhverfi er nauðsynlegur í þeim þroska.

Til að ná besta mögulega heilbrigði er nauðsynlegt að kostir læknisfræðilegrar, sálfræðilegrar og tengdrar þekkingar nái til allra manna.

Upplýsingar og virk samvinna við almenning skiptir höfuðmáli í þróun heilbrigðis þjóða.

Ríkisstjórnir bera ábyrgð á heilbrigði þjóða og verður sú ábyrgð aðeins öxluð með því að tryggja fullnægjandi heilbrigðisþjónustu og félagsleg úrræði.¹⁴¹

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur fjallað um virka elli og bent á hversu víðfeðmt hugtakið er og hversu margir og ólíkir þættir koma við sögu. Hin virka elli hvar sem er í heiminum er að einhverju leyti ólík milli kynja og mótast af menningu í hverju samfélagi. „Heilbrigð elli er virk elli sem felur ekki aðeins í sér líkamlega færni heldur einnig þátttöku í samfélaginu, fjárhagslegt sjálfstæði, menningar- og trúarlega þátttöku og stjórnmálaleg áhrif“.¹⁴²

Aldraðir er sá hópur sem þarf einna mest á heilbrigðisþjónustu að halda og því er nauðsynlegt að tryggja öldruðum aðgang að heilbrigðisþjónustu án tillits til fjárhagslegrar getu eða annarskonar mismununar. Heilbrigðiskerfið er því öldruðum sérstaklega mikilvægt einkum hvað varðar skipulag, útbreiðslu og þá þjónustu sem í boði er.

6.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í alþjóðarétti er víða að finna ákvæði er snerta heilbrigði og heilsu manna. Í 25. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir að hver maður eigi:

Kröfu til lífsskjara, sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan hans sjálfs og fjölskyldu hans. Telst þar til matur, klæðnaður, húsnæði, læknishjálp og nauðsynleg félagshjálp, svo og

¹⁴⁰ Toebe Brigitt (2001). *The Right to Health*, bls. 172.

¹⁴¹ Íslensk þýðing Brynhildar G. Flóvenz í *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 146. Enskan texta má finna á: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>

¹⁴² Pálmi V. Jónsson (2001). *Heilsufar og heilbrigðisþjónusta aldraðra á Íslandi, nú og í framtíð*, bls. 106.

réttindi til öryggis gegn atvinnuleysi, veikindum, örorku, fyrirvinnumissi, elli eða öðrum áföllum, sem skorti valda og hann getur ekki við gert.

Í 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er viðurkenndur réttur sérhvers manns til að njóta bestu möguleika á líkamlegri og andlegri heilsu og einnig er kveðið á um að aðildarríkin skuli skapa þau skilyrði sem tryggja öllum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu í veikindum.

Í 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu er fjallað um rétt til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar. Þar kemur fram að aðildarríkin skuldbindi sig til að tryggja að sérhver einstaklingur sem hefur ónóg fjárráð og er ófær sjálfur um að afla þeirra af eigin rammleik eða annars staðar frá og þá sérstaklega með greiðslum samkvæmt tryggingakerfi, eigi kost á fullnægjandi aðstoð og umönnun sem nauðsynleg sé þegar um veikindi er að ræða.

Þá hafa bæði Mannréttindanefnd Evrópu (MNE) og Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) litið svo á að undir réttinn til lífs samkvæmt 2. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu (MSE) falli skylda ríkja til að tryggja einstaklingum heilbrigðisþjónustu.¹⁴³ Í málinu *Association of Parents gegn Bretlandi* komst MNE að þeirri niðurstöðu að af 1. mgr. 2. gr. MSE leiði ekki aðeins sú skylda ríkja til að taka ekki líf einstaklinga heldur falli þar einnig undir skylda ríkja til að grípa til viðeigandi ráðstafana til verndar lífi.¹⁴⁴ MDE staðfesti það síðan í málinu *Calvelli og Ciglio gegn Ítalíu* að í skyldu ríkja til að vernda líf einstaklinga fælist einnig að gera heilsufarsstofnunum, bæði opinberum og einkareknum, skylt að fara að vinnureglum sem hefðu það að markmiði að vernda líf sjúklinga.¹⁴⁵

Almennt má segja að alþjóðasamningar leggi frekar skyldur á ríkin varðandi heilsu og heilbrigði fólks heldur en að reglurnar séu til viðmiðunar. Þannig er ekki einungis skylda vegna heilbrigðisþjónustu á heilsugæslustöðvum heldur hafa ríkin tekið á sig ábyrgð varðandi önnur grunnatriði sem nauðsynleg eru til heilbrigðis, t.d. aðgang að hreinu vatni og fullnægjandi næringu.

6.3 INNLEND LÖGGJÖF

6.3.1 ALMENNT

Á tímabilinu 1996-2000 starfaði nefnd, skipuð af heilbrigðisráðherra, að endurskoðun heilbrigðisáætlunar sem verið hafði í gildi frá árinu 1991. Við endurskoðunina var tekið mið af stefnumörkun WHO um heilbrigði fyrir alla og heilbrigðisáætlunum annarra ríkja ásamt stefnumótun og úttektum á ýmsum þáttum heilbrigðismála hér á landi. Áætlunin var samþykkt á Alþingi 20. maí 2001 og var ætlað að gilda til ársins 2010. Með því að samþykkja áætlunina setti Alþingi sér þá stefnu að áætlunin skyldi lögð til grundvallar öllum ákvörðunum varðandi stefnumörkun og

¹⁴³ Hjördís Björk Hákonardóttir: „Réttur til lífs“, bls. 77.

¹⁴⁴ Ákvörðun MNE í máli nr. 7154/75 frá 12. júlí 1978.

¹⁴⁵ Dómur MDE í máli nr. 32967/96 frá 17. janúar 2002.

skipulagningu heilbrigðismála fram til ársins 2010.¹⁴⁶ Í heilbrigðisáætluninni var verkefnum forgangsraðað og náðu þau yfir eftirtalin sjö svið: Áfengis, vímuefna- og tóbaksvarnir, börn og ungmenni, eldri borgarar; geðheilbrigði, hjarta- og heilavernd, krabbameinsvarnir og slysavarnir.¹⁴⁷ Í markmiðskafla segir að tryggja skuli að þeir sem eigi erfitt með að gæta réttar síns vegna æsku, fötlunar eða öldrunar, njóti jafnræðis á við aðra. Fjallað er um siðfræðilega þætti forgangsroðunar og tekið fram að heilbrigðisþjónustan skuli vera réttlát, byggð á samábyrgð þegnanna og að mestu kostuð af almannafé. Aðgengi að þjónustunni skuli vera auðvelt og sem jafnast og þeir einstaklingar sem mesta þörf hafi fyrir þjónustuna skuli ganga fyrir.¹⁴⁸

Í maí 2011 gaf Velferðarráðuneytið út lokaskýrslu um mat á árangri heilbrigðisáætlunarinnar til 2010. Í henni segir að áætlunin hafi skilað góðum árangri og að þau forgangsmarkmið sem sett voru í upphafi hafi flest reynst raunhæf. Náðust sjö af markmiðunum, sjö voru talin innan seilingar, óbreytt ástand ríkti í einu tilviki og á þremur sviðum voru markmiðin fjarlægari en í upphafi. Staðan í málum eldri borgara árið 2010 var að verulegur árangur hefði náðst í biðtíma einstaklinga í brynna þörf eftir vistun og hafi hann aðeins verið 66 dagar í lok árs 2010. Markmið áætlunarinnar um að 80% aldraðra gætu búið heima með viðeigandi stuðningi hafði ekki náðst en ekki var þó talið langt í land því árið 2010 bjuggu 78% fólks 80 ára og eldri enn á eigin heimili.¹⁴⁹

Í apríl 2018 hófst vinna við mótun heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Stefnan var byggð á ýmsum greiningum á mismunandi þáttum heilbrigðisþjónustunnar héraendis síðustu árin og litið var til ýmissa gagna og upplýsinga frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO), m.a. heilbrigðisstefnu Evrópu til ársins 2020.¹⁵⁰ Heilbrigðisstefna Evrópu til ársins 2020 byggist á tilteknum grunnildum; sanngirni, sjálfbærni, gæðum, gagnsæi, ábyrgð, jafnrétti kynja, virðingu og rétti til þátttöku í ákvörðunum. Lagt er upp með að veita einstaklingsmiðaða heilbrigðisþjónustu og að stutt sé við eflingu heilsu á öllum æviskeiðum einstaklingsins. Í heilbrigðisstefnunni til 2030 eru sett fram sjö lykilviðfangsefni sem draga upp framtíðarsýn fyrir grunnstoðir íslenska heilbrigðiskerfisins. Þessi viðfangsefni eru eftirfarandi: Forysta til árangurs, rétt þjónusta á réttum stað, fólkið í forgrunni, virkir notendur, skilvirk þjónustukaup, gæði í fyrirrúmi og hugsað til framtíðar. Fram kemur í stefnunni að styrkleikar íslenska heilbrigðiskerfisins séu m.a. þeir að þjónustan sé fjármögnuð af almannafé og að öflug heilbrigðisstofnun sé í hverju heilbrigðisumdæmi sem veiti þann möguleika að laga þjónustuna að þörfum fólks í þeirra heimabyggð. Þá styðji Embætti landlæknis við heilsueflingu í sveitarfélögum um allt land og einnig sé það kostur hve hlutfallslega ung íslenska þjóðin sé.¹⁵¹

¹⁴⁶ Velferðarráðuneytið (2011). *Árangur heilbrigðisáætlunar til 2010 – Lokaskýrsla*, bls. 6.

¹⁴⁷ Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (2001). *Heilbrigðisáætlun til ársins 2010*, bls. 9.

¹⁴⁸ Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (2001). *Heilbrigðisáætlun til ársins 2010*, bls. 32.

¹⁴⁹ Velferðarráðuneytið (2011). *Árangur heilbrigðisáætlunar til 2010 – Lokaskýrsla*, bls. 9.

¹⁵⁰ Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*, bls. 5.

¹⁵¹ Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*, bls. 6-8.

Þótt íslenska þjóðin sé ung þá er meðalævilengd bæði karla og kvenna með því hæsta í heiminum og mun einstaklingum 80 ára og eldri fjölga um 46% fram til ársins 2030 samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands. Þjóðin er því að eldast og því fylgja margar áskoranir, m.a. fyrir velferðarkerfið en þjónustubörf mun aukast eftir því sem öldruðum einstaklingum fjölgar. Þá hefur að sama skapi verið aukið álag á heilbrigðiskerfið síðustu ár vegna aukins vanda í tengslum við ýmsa lífsstílstengda og langvinna sjúkdóma.¹⁵² Þó kemur fram að í þessum áskorunum felist einnig ýmis tækifæri sem sé mikilvægt að nýta, s.s. aðgerðir er lúta að bættri lýðheilsu. Heilsuefling aldraðra einstaklinga ætti að vera sérstakt forgangsmál en þannig má seinka því að heilsu þessa hóps hraki. Því sé mikilvægt að stjórnvöld og heilbrigðisþjónustan séu virkir þátttakendur í slíkum aðgerðum. Með auknum jöfnuði innan heilbrigðiskerfisins síðustu ár hefur aðgengi einstaklinga að heilbrigðisþjónustu verið bætt til muna. Breyting hefur t.a.m. orðið á greiðsluþátttökukerfum, sjúkratryggingar taka aukinn þátt í kostnaði vegna tannlækninga barna og aldraðra og sett hefur verið þak á hámarksgræðslur sjúklinga.¹⁵³

Sú framtíðarsýn er sett fram í heilbrigðisstefnunni til 2030 að árangur heilbrigðisþjónustunnar verði metinn með því að mæla öryggi þjónustunnar, gæði hennar, hve aðgengileg hún sé og hvað hún kosti. Tekið er fram að áðurnefnd sjö lykilviðfangsefni séu nátengd og svo að heilbrigðiskerfið geti unnið sem ein heild að sameiginlegum markmiðum verði þau ekki aðskilin.¹⁵⁴

6.3.2 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um réttindi sjúkra:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.¹⁵⁵

Ákvæðið fellur undir svokölluð jákvæð mannréttindi þar sem athafnaskylda er lögð á ríkið og verndar þar með rétt manna til að öðlast ákveðin gæði, t.d. félagslega aðstoð, menntun og heilsugæslu.

6.3.3 LÖG UM HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU

Í 1. mgr. 1. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 segir að allir landsmenn skuli eiga kost á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma eru tók á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði. Íslenska heilbrigðiskerfið byggir á hugmyndafræði um jafnan aðgang borgaranna að heilbrigðisþjónustu landsins.

¹⁵² Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*, bls. 9.

¹⁵³ Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*, bls. 11-12.

¹⁵⁴ Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*, bls. 15.

¹⁵⁵ Lög nr. 33/1944, sbr. 14. gr. laga nr. 97/1995.

Í 5. gr. laganna segir að skipta skuli landinu upp í heilbrigðisumdæmi í samræmi við reglugerð nr. 1111/2020. Í hverju heilbrigðisumdæmi skal starfrækt heilbrigðisstofnun eða heilbrigðisstofnanir sem veita og skipuleggja fyrsta og annars stigs heilbrigðisþjónustu á heilsugæslustöðvum og/eða sjúkrahúsum, m.a. á göngu- og dagdeildum, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Ráðherra skal, að fengnum tillögum landlæknis og að höfðu samráði við viðkomandi heilbrigðisstéttir, ákveða með reglugerð þær faglegu lágmarkskröfur sem gera skuli til reksturs heilbrigðisþjónustu á einstökum sviðum, sbr. 24. gr. laganna. Þessar kröfur eru settar fram í reglugerð nr. 786/2007 og lúta m.a. að mönnun, húsnæði, aðstöðu, tækjum og búnaði til reksturs heilbrigðisþjónustu. Landlæknir hefur síðan reglubundið eftirlit með því að heilbrigðisþjónusta sem veitt er um land allt uppfylli þær faglegu kröfur til reksturs heilbrigðisþjónustu sem reglugerðin kveður á um.

6.3.4 LÖG UM RÉTTINDI SJÚKLINGA

Samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu sjúklingur í 1. mgr. 2. gr. laga um réttindi sjúklunga nr. 74/1997 er um að ræða notanda heilbrigðisþjónustu. Þá er hugtakið meðferð skilgreint í 3. mgr. sama ákvæðis sem rannsókn, aðgerð eða önnur heilbrigðisþjónusta sem læknir eða annar heilbrigðisstarfsmaður veitir til að greina, lækna, endurhæfa, hjúkra eða annast sjúkling. Samkvæmt þessu er ljóst að hvers kyns heilbrigðisþjónusta sem aldraðir nýta sér fellur undir ákvæði laganna og þar með teljast viðkomandi aldraðir einstaklingar sjúklunga í skilningi laganna.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna er kveðið á um að réttindi sjúklunga séu meðal almennra mannréttinda og að í lögum sé því stuðst við hefðbundið orðalag í ýmsum alþjóðasamningum á sviði mannréttinda.¹⁵⁶ Markmið laganna samkvæmt 1. gr. þeirra er að tryggja sjúklingum tiltekin réttindi í samræmi við almenn mannréttindi og mannhelgi og styrkja þannig réttarstöðu þeirra gagnvart heilbrigðisþjónustunni og styðja trúnaðarsambandið sem ríkja ber milli sjúklunga og heilbrigðisstarfsmanna. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. er einnig óheimilt að mismuna sjúklingum á grundvelli kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Aldur er ekki nefndur sérstaklega í ákvæðinu en telja má fullvíst að mismunun á grundvelli aldurs falli undir „stöðu að öðru leyti.“

Í athugasemdum með frumvarpinu segir einmitt um 2. mgr. 1. gr., sem er ítrekun á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, að til greina hafi komið að tilgreina sérstaklega aldur og fötlun í ákvæðinu. Lögjafinn hafi þó talið óþarft að lengja upptalninguna í ákvæðinu enda væri hún ekki tæmandi og endaði á orðunum “og stöðu að öðru leyti.” Í því var talið felast að jafnræðisreglan næði til allra þjóðfélagshópa án tillits til aldurs eða fötlunar.¹⁵⁷ Með því að telja aldur sérstaklega upp í ákvæðinu

¹⁵⁶ Frumvarp til laga um réttindi sjúklunga, 121. löggjafarþing, 260. mál. Sótt 27. júlí 2021 af <https://www.althingi.is/alttext/121/s/0492.html>

¹⁵⁷ Frumvarp til laga um réttindi sjúklunga, 121. löggjafarþing, 260. mál. Sótt 27. júlí 2021 af <https://www.althingi.is/alttext/121/s/0492.html>

hefði þó óneitanlega verið lögð aukin áhersla á þennan tiltekna hóp þjóðfélagsins sem hefði þannig styrkt réttarstöðu aldraðra enn frekar.

Í 3. gr. laganna er fjallað um gæði þeirrar heilbrigðisþjónustu sem veita skuli sjúklingum. Samkvæmt 1. mgr. á sjúklingur rétt á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem völ er á að veita á hverjum tíma. Þá skal þjónustan miðast við ástand viðkomandi og horfur á hverjum tíma og vera í samræmi við bestu þekkingu sem völ er á, sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Um upplýsingagjöf til sjúklinga um heilsufar og meðferð er fjallað í 5. gr. laganna en slík upplýsingagjöf er ein meginstoðin í réttindum sjúklinga. Almenn á sjúklingur rétt á upplýsingum um m.a. heilsufar sitt og fyrirhugaða meðferð og skulu slíkar upplýsingar gefnar jafnóðum og tilefni skapast og á þann hátt að sjúklingur skilji þær. Til staðar geta verið undanþágur frá þessari meginreglu, sbr. 6. gr. laganna. Þá hefur sjúklingur það almennt í hendi sér hvort hann þiggur meðferð eða ekki og ber heilbrigðisstarfsfólki að virða þann rétt, sbr. 1. mgr. 7. gr. Læknir skal þó upplýsa sjúkling um hugsanlegar afleiðingar þess að hafna meðferð. Á meðan meðferð sjúklings stendur ber heilbrigðisstarfsfólki og öðrum sem hafa samskipti við viðkomandi sjúkling starfs síns vegna að koma fram við hann af virðingu, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

6.3.5 LÖG UM SJÚKRATRYGGINGAR

6.3.5.1 Almenn

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar annast sjúkratryggingastofnun framkvæmd sjúkratrygginga hér á landi. Hlutverk Sjúkratryggingastofnunar er m.a. að semja um heilbrigðisþjónustu, annast kaup á vörum og þjónustu sem henni ber að veita, greiða endurgjald fyrir heilbrigðisþjónustu sem veita ber samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu og að hafa eftirlit með gæðum og árangri starfsemi þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu. Þeir sem teljast sjúkratryggðir hér á landi eru allir þeir sem eru búsettir á Íslandi og hafa verið það a.m.k. síðustu sex mánuðina áður en bóta er óskað úr sjúkratryggingum að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna, sbr. 1. mgr. 10. gr.

Markmið laganna er að tryggja sjúkratryggðum aðstoð til verndar heilbrigði og jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu óháð efnahag og að stuðla að rekstrar- og þjóðhagslegri hagkvæmni heilbrigðisþjónustu og hámarksgæðum hennar eftir því sem frekast er unnt á hverjum tíma.

6.3.5.2 Kostnaður við heilbrigðisþjónustu

Sjúkratryggingar greiða hluta af kostnaði eða allan kostnað þeirra sem eru sjúkratryggðir vegna heilbrigðisþjónustu. Fyrir hvert viðtal á læknastofu og hverja vitjun til sjúklings greiðir sjúkratryggður tiltekið gjald sem ákveðið er með reglugerð um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu nr. 1350/2020.

Aldraðir einstaklingar eiga rétt á að greiða lægra gjald fyrir heilbrigðisþjónustu en sjúkratryggðir almennt. Fari heildarkostnaður aldraðs einstaklings yfir nánar tiltekna fjárhæð í hverjum mánuði greiða sjúkratryggingar almennt það sem umfram er, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Þá greiða aldraðir t.a.m. ekkert gjald fyrir komu á heilsugæslustöð, hvorki á dagvinnutíma né utan hans og heldur ekkert gjald fyrir vitjun læknis. Aldraðir greiða síðan lægra gjald fyrir almenna heilbrigðisþjónustu en sjúkratryggðir gera almennt.

6.3.5.3 Lyfjakostnaður

Sjúkratryggingar Íslands taka þátt í greiðslu lyfjakostnaðar sjúkratryggðra einstaklinga þegar um er að ræða nauðsynleg lyf sem ávísað hefur verið til notkunar utan heilbrigðisstofnana, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga um sjúkratryggingar. Nánar er fjallað um greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í lyfjakostnaði í reglugerð nr. 1143/2019.

Lyfjaverð og greiðsluþátttaka sjúkratrygginga er ákvörðuð af lyfjagreiðslunefnd og birt í lyfjaverðskrá. Greiðsluskipting sjúklings og sjúkratrygginga fer eftir tegund sjúkdóms og aldri viðkomandi einstaklings. Elli- og örorkulífeyrisþegar og börn greiða lægra gjald en almennt gerist.¹⁵⁸

6.3.5.4 Tannlæknakostnaður

Í 20. gr. sjúkratryggingalaga er fjallað um þátttöku Sjúkratrygginga Íslands í tannlæknakostnaði. Reglugerð nr. 451/2013 með síðari breytingum fjallar svo ítarlega um þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði við tannlækningar. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar taka sjúkratryggingar þátt í tannlæknakostnaði aldraðra, öryrkja og barna yngri en 18 ára, þó ekki vegna tannréttinga.

Sjúkratryggingar Íslands endurgreiða 100% almenns tannlæknakostnaðar þeirra sem eru langveikir og dveljast á sjúkrahúsum, hjúkrunarheimilum eða hjúkrunarrýmum á öldrunarstofnunum sbr. 6. gr. ofangreindrar reglugerðar. Staðan er þó sú að greiðsluþátttaka sjúkratrygginga miðast við gjaldskrá sem Sjúkratryggingar Íslands gefa út en verðlagning tannlækna er hins vegar frjáls og er gjaldskrá tannlæknanna í flestum ef ekki öllum tilfellum mun hærri en gjaldskrá sjúkratrygginga og ber sjúklingur sjálfur þann kostnað sem í milli ber.

6.3.5.5 Kostnaður við sjúkra-, iðju- og talþjálfun

Sjúkratryggingar Íslands taka þátt í kostnaði sjúkratryggðra vegna nauðsynlegrar sjúkra-, iðju- og talþjálfunar, sbr. 21. gr. sjúkratryggingalaga. Sjúkratryggingar geta farið fram á að vottorð sérfræðings um nauðsyn þjálfunar sé lagt fram. Í reglugerð um endurgreiðslu kostnaðar vegna þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara sem starfa án samnings við Sjúkratryggingar Íslands nr. 1364/2019 er fjallað um til hvaða þjálfunar aðstoðin tekur og skilyrði greiðsluþátttöku

¹⁵⁸ Upplýsingar fengnar á heimasíðu Sjúkratrygginga Íslands. <http://www.sjukra.is/lyf-og-hjalpartaeki/lyf/>

sjúkratrygginga. Samkvæmt 1. gr. tekur reglugerðin til þjálfunar sem telst læknisfræðilega nauðsynleg að uppfylltum tveimur nánar tilgreindum skilyrðum. Þjálfunin þarf annars vegar að vera nauðsynlegur liður í að greina og meðhöndla vandamál sem orsaka skerðingu á færni og hins vegar þarf þjálfunin að vera nauðsynlegur liður í endurhæfingu eða til að fyrirbyggja frekari færniskerðingu vegna tiltekinna aðstæðna. Skilyrði fyrir endurgreiðslu Sjúkratrygginga Íslands eru talin upp í 4. gr. reglugerðarinnar. Þar kemur fram að forsenda endurgreiðslu sé að fyrir liggi skrifleg beiðni frá lækni þar sem fram komi sjúkdómsgreining viðkomandi einstaklings. Heimilt er að víkja frá þessu skilyrði sé um bráðameðferð að ræða sem getur numið allt að 6 skiptum á 12 mánaða tímabili. Alla jafna á sjúkratryggður rétt á allt að 15 nauðsynlegum meðferðarskiptum á 12 mánaða tímabili nema nauðsyn sé talin á fleiri skiptum og viðkomandi uppfyllir skilyrði fyrir slíkri viðbótarþjálfun, sbr. 4. og 5. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Þjálfunin sjálf verður að fara fram á stofu þjálfara en þó er undantekning á þessu í 3. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar fyrir einstakling sem er þannig líkamlega á sig kominn að hann kemst ekki í meðferð á sjúkrahjúlfunarstofu. Sækja verður fyrirfram um þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði við heimameðferð. Í sérstökum tilvikum ef um mjög alvarlegt sjúkdómsástand eða mjög alvarlega fötlun er að ræða er Sjúkratryggingum Íslands heimilt að endurgreiða heimasjúkraþjálfun 100%, sbr. 6. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

6.3.5.6 Hjálpartæki

Samkvæmt 26. gr. sjúkratryggingalaga taka sjúkratryggingar þátt í kostnaði við öflun nauðsynlegra hjálpartækja sem eru til lengri notkunar en þriggja mánaða, með þeim takmörkunum sem fram koma í reglugerð um styrki vegna hjálpartækja nr. 760/2021. Hjálpartæki er samkvæmt ákvæðinu tæki sem ætlað er að draga úr fötlun, aðstoða fatlað fólk við að takast á við umhverfi sitt, auka eða viðhalda færni og sjálfsbjargargetu eða auðvelda umönnun. Hjálpartækið verður jafnframt að teljast nauðsynlegt og hentugt til að auðvelda athafnir daglegs lífs. Sækja þarf um styrk frá Sjúkratryggingum Íslands áður en hjálpartækis er aflað og þarf umsækjandi að fylla út umsóknareyðublað. Í umsókn þarf ávallt að koma fram mat á þörf fyrir hjálpartæki frá þeim heilbrigðisstarfsmanni sem vinnur að lausn fyrir viðkomandi einstakling. Sjúkratryggingar Íslands geta einnig áskilið að lagt sé fram vottorð sérfræðings um nauðsyn hjálpartækis, sbr. 3. mgr. 9. gr. ofangreindrar reglugerðar.

6.3.5.7 Kostnaður vegna næringarefna og sérfæðis

Samkvæmt 27. gr. sjúkratryggingalaga taka Sjúkratryggingar Íslands þátt í kostnaði við kaup á lífsnauðsynlegum næringarefnum og sérfæði með þeim takmörkunum sem fram koma í reglugerð um styrki til kaupa á næringarefnum og sérfæði nr. 55/2009. Almennt gilda sömu reglur um þátttöku

sjúkratrygginga í kostnaði vegna næringarefna og sérfæðis og gilda um hjálpartæki. Sækja þarf um styrk á sérstöku umsóknareyðublaði og skal það gert áður en fest er kaup á næringarefnum eða sérfæði. Leggja þarf fram vottorð sérfræðings um nauðsyn næringarefna eða sérfæðis og skal ávallt koma fram í umsókn mat læknis og/eða næringarráðgjafa/næringarfræðings á þörf fyrir næringarefni og/eða sérfæði, sbr. 1. og 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með næringarefnum er samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar átt við mat- og drykkjarvörur sem bæta orkuþörf viðkomandi, ýmist sem viðbót eða með því að koma í staðinn fyrir aðrar matvörur þegar veruleg vandkvæði eru við fæðuinntöku.

Reglugerðin nær til einstaklinga í heimahúsum og vistmanna á sambýlum en ekki til þeirra sem dveljast á m.a. sjúkrastofnunum eða öldrunarstofnunum. Í þeim tilvikum skal viðkomandi sjúkrahús eða stofnun sjá vistmönnum fyrir næringarefnum og sérfæði, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Þá tekur reglugerðin aðeins til tilvika þar sem um langvarandi þörf er að ræða, a.m.k. þrjá mánuði, sbr. 2. mgr. 4. gr. hennar. Sjúkratryggingar gefa út skírteini vegna næringarefna og sérfæðis sem gildir eftir atvikum frá sex mánuðum til fimm ára eða til ákveðins aldurs umsækjanda, sbr. 4. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

6.4 NIÐURSTÖÐUR

Aðgangur að heilbrigðisþjónustu er almennt mjög góður en þó getur kostnaður vegna hennar verið nokkuð hár, a.m.k. miðað við þær tekjur sem aldraðir hafa. Með vaxandi fjölda aldraðra, að meðtöldum þeim sem einnig eiga við fötlun að stríða, er afar mikilvægt að í félags- og heilbrigðisþjónustu verði aukin áhersla lögð á heilsuefningu, fyrirbyggjandi aðgerðir og líkamlega og andlega endurhæfingu og þannig stuðla að góðu heilsufari ævilangt. Aukin þekking, upplýsingar og fræðsla um heilsufar er mikilvæg á öllum aldri og ekki síst þegar árin færast yfir.

Heilbrigðisþjónusta þarf að vera samfelld, þ.e. allt frá almennri heilsugæslu til spítala- og sérfræðiþjónustu og nýta þarf starfskrafta allra þeirra sem vinna við heilbrigðisþjónustu. Afar mikilvægt er að félags- og heilbrigðisþjónustan efli sjálfsbjargarviðleitni og veiti öldruðum aðstoð svo þeir geti tekið fullan þátt í samfélaginu og lifað mannsæmandi lífi.

Andlegt sem líkamlegt heilbrigði á efri árum er afar mikilvægt, einkum í elstu aldurshópunum. Þar sem elliglöp eru tíð á efri árum, einkum Alzheimersjúkdómurinn, eru meðferð og endurhæfingarátlanir, sem og langtímaumönnun stöðugt brýnni úrlausnarefni í heimi þar sem meðalaldur fer hækkandi. Til að gera þessum sjúklingum kleift að búa heima hjá sér eins lengi og mögulegt er verður að koma til móts við sérþarfir þeirra varðandi öryggi, nægan félagslegan stuðning og heimilisþjónustu.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madrídaráframsækjendaaætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*, bls. 93.

7.1 ALMENNT

Réttur til friðhelgis einkalífs er tryggður í 71. gr. stjórnarskrárinnar. Rétturinn til að ráða sér sjálfur er grundvallaratriði í frelsi einstaklingsins. Hann er forsendan fyrir því að menn fái notið ýmissa annarra réttinda svo sem réttar til fjölskyldulífs, ferðafrelsis og þess að mega ráða högum sínum almennt sjálfir. Rétturinn til persónufrelsis og friðhelgi einkalífs er öllum ætlaður og er óheimilt að mismuna borgurum þegar að þessum réttindum kemur. Aldraðir geta þó í vissum tilvikum átt erfiðara með að gæta þess að ekki sé gengið á persónufrelsi þeirra og í einstaka tilfellum getur hreinlega verið nauðsynlegt, til að tryggja sem best hagsmuni hins aldraða einstaklings, að persónufrelsi hans sé skert að einhverju marki. Á þetta einkum við þegar veikindi og sjúkdómar takmarka getu hins aldraða einstaklings til að taka ákvarðanir um eigið líf. Einnig geta slíkir sjúkdómar gert öldruðum erfitt um vik að gæta sinna eigin réttinda.¹⁶⁰ Einnig getur ýmislegt skert sjálfræði aldraðs einstaklings sem dvelst á einhvers konar stofnun svo sem viðhorf til aldraðra, íhlutun ættingja, forræði fagfólks, reglur og starfsvenjur stofnana og öryggisleysi einstaklingsins sjálfs.¹⁶¹

Sjálfræði einstaklings er skilgreint í I. kafla lögræðis laga nr. 71/1997. Lögráða maður er bæði sjálfráða og fjárráða og verða menn lögráða 18 ára. Sjálfráða maður ræður einn öðru en fé sínu og fjárráða maður ræður einn fé sínu, nema lög mæli á annan veg. Samkvæmt II. kafla laganna getur verið heimilt að svipta menn sjálfræði einu sér, fjárræði einu sér eða hvoru tveggja. Þessi svipting fer fram með úrskurði dómara ef þörf krefur, t.d. ef hann er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé vegna m.a. ellisjóleika eða annars konar alvarlegs heilsubreysts. Einnig getur einstaklingur óskað eftir því að vera lögræðissviptur ef hann á erfitt með að ráða persónulegum högum sínum eða fé.

Nú á tímum örra tækniframfara og samskiptasíða hefur vernd einkalífs orðið æ mikilvægari og hefur upprunalegur tilgangur ákvæða um friðhelgi einkalífs, þ.e.a.s. að vernda einstaklinginn frá afskiptum hins opinbera, færst í mun víðtækari vernd sem ekki aðeins verndar gegn ágangi hins opinbera heldur öðrum einstaklingum og einkaaðilum. Hugtakið einkalíf er nokkuð víðtækt og hefur Mannréttindanefnd Evrópu m.a. sagt að undir einkalíf falli ekki aðeins réttur einstaklings til að einkamálefni hans séu ekki gerð opinber heldur falli einnig þar undir réttur manna til að stofna til og þroska sambönd við aðrar manneskjur og vernd heimilis og fjölskyldu hans. Einnig hefur verið talið felast í hugtakinu vernd á einkahögum manna og líkamlegu og andlegu sjálfræði þeirra.¹⁶²

¹⁶⁰ Brynhildur G. Flóvenz (2009). *Áhyggjulaust æviköld?*, bls. 105.

¹⁶¹ Ástríður Stefánsdóttir og Vilhjálmur Árnason (2004). *Sjálfræði og aldraðir*, bls. 19-20.

¹⁶² Björg Thorarensen (2005). *Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu*, bls. 291-292.

7.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í hinum ýmsu mannréttindasáttmálum er persónufrelsi manna verndað. Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna segir í 1. gr. að hver maður sé borinn frjáls og jafn öðrum að virðingu og réttindum og í 3. gr. að allir menn eigi rétt til lífs, frelsis og mannhelgi. Í 9. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er fjallað um persónufrelsi:

Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi. Enginn maður skal sæta handtöku eða annarri frelsisskerðingu að geðþóttu. Engan mann skal svipta frelsi nema af þeim ástæðum og í samræmi við þær aðferðir sem ákveðið er í lögum.

Í 1. mgr. 10. gr. samningsins er kveðið á um að alla menn sem sviptir hafa verið frelsi skuli fara með af mannúð og með virðingu fyrir meðfæddri göfgi mannsins. Í stjórnarskrá Íslands er ekki að finna sambærilega reglu en ljóst er að reglan sem fram kemur í samningnum er sérstaklega mikilvæg fyrir aldraða sem sviptir hafa verið frelsi sínu og ákvörðunarvald um hagi þeirra er jafnvel hjá öðrum. Það er þungbært að tapa getunni til að sinna grundvallarþörfum sínum og getur það brotið niður reisn einstaklings og virðingu. Það er því mikilvægt að tryggja að sá sem sviptur er frelsi sínu njóti verndar þessara réttinda sinna.¹⁶³ Í 17. gr. samningsins eru sambærileg réttindi vernduð:

Enginn skal þurfa að þola geðþóttu- eða ólögmæta röskun á einkalífi, fjölskyldu, heimili eða bréfaskiptum, né ólögmætar árásir á heiður eða mannorð sitt. Allir eiga rétt á lagavernd gegn slíkri röskun eða árásum.

Í 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) er fjallað um réttinn til frelsis og mannhelgi:

Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi. Engan mann skal svipta frelsi nema í eftirfarandi tilvikum og þá í samræmi við þá meðferð sem segir í lögum.

Síðan eru talin upp ýmis tilvik í sex liðum sem koma til greina. Þannig eru nánar afmörkuð þau tilvik þar sem lög geta mælt fyrir um frelsissviptingu. Í 1. mgr. 5. gr. MSE eru talin upp tilvik þar sem svipta má mann frelsi að uppfylltum skilyrðum um málsmeðferð í landslögum. Tilvikin eru tæmandi talin og landslöggjöf getur ekki bætt við nýjum ástæðum án þess að brotið verði gegn 5. gr. MSE. Í 8. gr. sáttmálans er fjallað um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu en þar segir:

Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskrifta. Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. [skáletrun er höfundar]

Einnig fjalla 12. gr. MSE og 23. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi um rétt til að ganga í hjúskap og stofna fjölskyldu.

¹⁶³ Brynhildur G. Flóvenz (2004). *Áhyggjulaust ævikvöld?*, bls. 112.

7.3 INNLEND LÖGGJÖF

7.3.1 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Með persónufrelsi er m.a. átt við rétt manna til að ráða sjálfir dvalarstað og högum sínum. Verður að vera til staðar lagaheimild svo heimilt sé að skerða þann rétt t.d. með því að hafa menn í haldi eða loka þá inni með einhverjum hætti. Persónufrelsið er sá réttur sem hvað elstur er í mannréttindaákvæðum og án efa ein mikilvægustu réttindi manna og því er nauðsynlegt að gera sérstaklega strangar kröfur til undantekninga frá þeirri grundvallarreglu að hver maður skuli vera frjáls. Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874 en var þá takmarkað við réttarstöðu handtekinna manna. Gildissvið ákvæðisins var svo víkkað út með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 og nær nú yfir réttarstöðu allra manna sem sviptir eru frjálsræði.¹⁶⁴

Ákvæði um persónufrelsi er að finna í 67. gr. stjórnarskrárinnar og segir þar í 1. og 2. mgr.:

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess.

Í ákvæðinu felst m.a. að nauðsynlegt er að útskýra strax fyrir hinum frelsissvipta einstaklingi ástæður frelsissviptingarinnar. Það getur þó verið vandkvæðum bundið að skýra frelsissviptingu fyrir öldruðum einstaklingi sem er illa haldinn af sjúkdómi á borð við alzheimer eða elligliöp.

Um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er síðan fjallað í 71. gr. stjórnarskrárinnar og þar segir:

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Ákvæðið kom inn í stjórnarskrá í þessari mynd með stjórnarskipunarlögunum árið 1995. Ákvæðið sem fyrir hafði verið verndaði einungis heimilið og bannaði að gerð væri húsleit og að bréf eða skjöl væru kyrrsett nema með dómsúrskurði. Ákvæði 71. gr. byggir á því að friðhelgi einkalífs sé veitt refsivernd og að einstaklingur sem brotið er á geti krafist bóta fyrir ólögleg afskipti af einkalífi sínu, heimili eða fjölskyldu. Með þessu er einstaklingum veitt vernd innbyrðis, þ.e.a.s. einstaklingurinn er ekki aðeins verndaður gagnvart afskiptum stjórnvalda heldur einnig fyrir afskiptum annarra einstaklinga af einkalífi hans, heimili eða fjölskyldu.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnarskipunarréttur*, bls. 490.

¹⁶⁵ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnarskipunarréttur*, bls. 536.

7.3.2 LÖGRÆDISLÖG

Í 67. og 71. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að það megi ekki skerða frelsi manna nema með heimild í lögum. Mikilvægustu lögin er varða frelsisskerðingu manna eru lögræðislög. Samkvæmt 1. gr. þeirra verða menn lögráða 18 ára og eins og kom fram hér að ofan felur lögræði í sér bæði sjálfræði og fjárræði.

Í II. kafla laganna er fjallað um sviptingu lögræðis. Í 4. gr. segir m.a. um skilyrði lögræðissviptingar:

Standi brýn þörf til, enda hafi önnur og vægari úrræði í formi aðstoðar verið fullreynd, er heimilt með úrskurði dómara að svipta mann tímabundið lögræði. Heimilt er að svipta mann sjálfræði einu sér, fjárræði einu sér eða hvoru tveggja:

- a) Ef hann er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé vegna andlegs vanþroska, ellisljóleika eða geðsjúkdóma eða vegna annars konar alvarlegs heilsubrests.
- b) Ef hann sökum ofdrykkju eða ofnotkunar ávana- og fíkniefna er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé og einhver þeirra ástæðna sem tilgreindar eru í a- og c-lið eiga við um viðkomandi.
- c) Ef hann vegna líkamlegs vanþroska, heilsubrests eða annarra vanheilinda á óhægt með að ráða persónulegum högum sínum eða fé og æskir sjálfur lögræðissviptingar af þeim sökum.

Þannig eru það helst a- og c-liður ákvæðisins sem við eiga þegar um aldraða er að ræða. Lögræðissvipting er úrræði sem ekki skal beitt nema brýna nauðsyn beri til. Úrræðinu er einkum beitt þegar um verulega skerðingu á andlegu atgervi hins aldraða er að ræða þannig að viðkomandi getur ekki af þeim sökum séð um sín mál sjálfur.

Í 5. gr. laganna er fjallað um takmarkaða lögræðissviptingu en samkvæmt ákvæðinu má svipta mann lögræði tímabundið ef ótímabundin svipting þykir ekki nauðsynleg og skal hún ekki ákveðin til skemmri tíma en sex mánaða í senn og fellur hún sjálfkrafa niður að sviptingartímanum loknum, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um framlengingu hennar. Svipta má mann fjárræði varðandi tilteknar eignir hans hvort sem fjárræðissvipting er tímabundin eða ótímabundin. Heimildin er bundin við fasteignir, loftför, skráningarskyld skip, skráningarskyld ökutæki, viðskiptabréf og fjármuni á innlánsreikningum hjá bönkum og sparisjóðum auk inneigna í verðbréfasjóðum. Þegar þörf er á að lögræðissvipta aldraðan einstakling er oft um að ræða skerðingu á hæfni hans til að annast um sín mál vegna sjúkdóma eða ellihrörnunar sem eðli máls samkvæmt ganga ekki til baka.

Ef skilyrði 4. gr. eru fyrir hendi og brýn þörf er á lögræðissviptingu þegar í stað, þá er hægt að svipta menn lögræði til bráðabirgða samkvæmt 6. gr. laganna. Þó er skilyrði að borin hafi verið fram krafa um lögræðissviptingu fyrir sama dómstóli samkvæmt öðrum ákvæðum laganna. Ákvörðun um lögræðissviptingu til bráðabirgða skal tekin með úrskurði sem skjóta má til Landsréttar.

Í 2. mgr. 7. gr. er talið upp hverjir geti borið fram kröfu um lögræðissviptingu manns:

- a. Maki varnaraðila, ættingjar hans í beinan legg og systkini.
- b. Lögráðamaður eða ráðsmaður varnaraðila.
- c. Sá sem næstur er erfingi varnaraðila að lögum eða samkvæmt erfðaskrá sem ekki er afturtæk.

d. Félagsþjónusta sveitarfélaga eða samsvarandi fulltrúi sveitarstjórnar á dvalarstað varnaraðila þegar talið er réttmætt að gera kröfuna vegna tilmæla aðila sjálfs, vandamanna, læknis hans eða vina, vegna vitneskju um hag aðila er fengist hefur á annan hátt eða þegar gæsla almannahags gerir þess þörf.

Enn fremur getur einstaklingurinn sjálfur óskað eftir því að hann verði sviptur lögræði, sbr. 3. mgr. 7. gr. laganna.

7.4 NIÐURSTÖÐUR

Persónufrelsi er veitt nokkuð rík vernd í íslenskum rétti. Þó eru nokkrir þættir þess sem æskilegt væri að tryggja betur. Einkum er þá um að ræða aldraða sem farnir eru að tapa hæfni sinni til að annast um sín eigin mál en hafa þó ekki verið sviptir sjálfræði. Í þeim tilfellum virðist raunverulegt sjálfræði vera á reiki. Fjölskyldunni getur þá þótt svipting lögræðis, sjálfræðis og/eða fjárræðis vera harkaleg aðgerð gagnvart sínum nánustu og veigra sér við því að gera það á formlegan hátt. En hins vegar taka þeir þá óformlega að sér að sjá um fjármál hins aldraða einstaklings og seilast jafnvel inn á sjálfræði hins aldraða. Þegar þess er ekki gætt að fara formlegu leiðina er ekkert eftirlit með meðferð fjölskyldumeðlima með fjármunum hins aldraða og felst því meira öryggi í því að ganga formlega frá sviptingu á fjárræði ef fjölskyldumeðlimur telur að hinn aldraði hafi ekki fulla stjórn á fjármálum sínum sjálfur. Þá fer málið í ákveðinn farveg hjá yfirvöldum og viðkomandi lögráðamaður lýtur þá því aðhaldi sem lögræðislög gera kröfu um.¹⁶⁶

Í sambandi við aldraða reynir einkum á persónufrelsi og friðhelgi einkalífs þegar þeir flytjast á stofnanir. Í könnun Ástríðar Stefánsdóttur og Vilhjálms Árnasonar á sjálfræði aldraðra á íslenskum vistheimilum kemur fram að tæplega 40% heimilismanna ákváðu ekki sjálfir að flytjast á vistheimilið þar sem könnunin var gerð. Oftast voru það börn viðkomandi eða heilsuleysi sem réðu því eða í 72% tilfella.¹⁶⁷ Það er heldur ekki sjálfgefið að aldraðir búi einir í herbergi eða íbúð og þeir þurfa því oft en ekki að deila því með ókunnugum. Ef hjón eru bæði vistmenn búa þau í flestum tilfellum saman en stundum er þó bara annað þeirra sem þarfnast stofnavistunar og býr því sá maki oft en ekki með ókunnugum á herbergi. Auk þess ræður fólk ekki alltaf sjálft hvenær það fer á fætur, hvenær það fer í bað eða hvaða fæðu það neytir. Þannig að líf þeirra stjórnast ekki lengur af þeirra eigin hvötum og löngunum heldur dagskrá öldrunarstofnunarinnar sem þau búa á. Einnig má leiða líkum að því að einstaklingar sem búa einir og treysta á mikla þjónustu í tengslum við það, stjórnast af dagskrá aðstoðarinnar hvort sem það er hjúkrunaraðstoð eða aðstoð við þrif eða dagleg störf.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Brynhildur G. Flóvenz (2009). *Áhyggjulaust ævikvöld?*, bls. 131.

¹⁶⁷ Ástríður Stefánsdóttir og Vilhjálmur Árnason (2004). *Sjálfræði og aldraðir*, bls. 99.

¹⁶⁸ Ástríður Stefánsdóttir og Vilhjálmur Árnason (2004). *Sjálfræði og aldraðir*, bls. 75-83.

8.1 ALMENNT

Allir eiga þann rétt að stofna fjölskyldu. Fjölskyldan er hornsteinn samfélagsins og því þarf að standa vörð um hagsmuni hennar. Breytingar vegna hækkandi meðalaldurs íbúa haldast í hendur við miklar umbreytingar á fjölskyldumynstri. Algengasta formið í íslensku samfélagi er kjarnafjölskyldan, þ.e. karlmaður, kona og börn. Í tilfalli hins aldraða getur verið um að ræða börn, barnabörn og jafnvel barnabarnabörn. Aldraðir eiga rétt á því að njóta samvista við fjölskyldu sína jafnvel þó þeir dveljist á stofnunum.

Hlutverk aldraðra innan fjölskyldunnar og í samfélaginu er afar mikilvægt, enda þótt framlag þeirra sé oft ekki metið að verðleikum og hinn félagslegi auður sem í þeim býr sé gjarnan vannýttur. Sú þekking sem aldraðir hafa aflað sér með langri lífsreynslu er mikilvægt framlag til félagslegrar og efnahagslegrar þróunar. Aldraðir leggja ýmislegt af mörkum sem ekki verður mælt í krónum og aurum, m.a. annast þeir aðra í fjölskyldunni, sinna framfærslu og heimilisstörfum og taka þátt í sjálfböðastarfsemi í samfélaginu. Hlutverk eldri kvenna í þessum ólaunuðu störfum er sérlega mikilvægt og ætti að hljóta aukna viðurkenningu.¹⁶⁹

Samkvæmt greiningu á högum og líðan aldraðra á Íslandi árið 2016 sem unnin var fyrir velferðarsvið Reykjavíkur, velferðarráðuneytið og Landssamband eldri borgara í febrúar 2017 kom fram að aðeins 4% aldraðra væru oft einmana og 42% aldraðra fá heimsókn frá börnum, vinum eða ættingjum oftar en einu sinni í viku.¹⁷⁰

8.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í ýmsum alþjóðasamningum er fjallað um réttinn til að stofna fjölskyldu og hann telst að jafnaði til borgaralegra- og stjórnmalalegra réttinda. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna fjallar um þann rétt í 16. gr.:

1. Konum og körlum, sem hafa aldur til þess að lögum, skal heimilt að stofna til hjúskapar og fjölskyldu, án tillits til kynþáttar, þjóðernis eða trúarbragða. Þau skulu njóta jafnréttis um stofnun og slit hjúskapar, svo og í hjónabandinu.
2. Eigi má hjúskap binda, nema bæði hjónaefni samþykki af fúsum og frjálsum vilja.
3. Fjölskyldan er í eðli sínu frumeining þjóðfélagsins og ber þjóðfélagi og ríki að vernda hana.

Í 23. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi segir um fjölskylduna:

¹⁶⁹ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun Alþjóðlegu Madrídaráframskrándaáætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*, bls. 82.

¹⁷⁰ Sjá nánar skýrslu um greiningu á högum og líðan aldraðra á Íslandi árið 2016 sem unnin var fyrir velferðarsvið Reykjavíkur, velferðarráðuneytið og Landssamband eldri borgara.

<https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Hagir-eldri-borgara-2016.html#T%C3%AD%C3%B0nitafla61> (Sótt 20. ágúst 2021).

1. Fjölskyldan er hin eðlilega grundvallarhópeining þjóðfélagsins og á rétt á vernd þjóðfélagsins og ríkisins.
2. Réttur karla og kvenna á hjúskaparaldri til þess að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu skal viðurkenndur.
3. Ekki skal stofnað til hjúskapar nema með frjálsum og fullkomnu samþykki hjónaefnanna.
4. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja jöfn réttindi og jafnar skyldur hjóna varðandi stofnun hjúskapar, á meðan á hjúskap stendur og við slit hjúskapar. Við hjúskaparslit skal gera ráðstafanir varðandi nauðsynlega vernd barna.

Í 12. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er fjallað um réttinn til að stofna til hjúskapar og segir þar að karlar og konur á hjúskaparaldri hafi rétt til að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu í samræmi við landslög um þessi réttindi.

Í 1. kafla félagsmálasáttmála Evrópu er fjallað um skyldu aðildarríkjanna til að framfylgja réttindum og meginreglum þeim sem þar eru upp talin og segir í 16. tölulið kaflans að fjölskyldan sé hornsteinn þjóðfélagsins og eigi því rétt á viðeigandi félagslegri, lagalegri og efnahagslegri vernd til að tryggja fullan þroska sinn.¹⁷¹

8.3 INNLEND LÖGGJÖF

8.3.1 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar segir:

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Síðan segir í 3. mgr. sömu greinar:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Hugtakið einkalíf nær í reynd yfir heimili og fjölskyldu en að auki nær það til alls þess sem lýtur að persónulegum högum manns. Kjarni hugtaksins felst í því að hver maður hefur rétt til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi, svo og að tilfinningalíf hans, samskipti og tilfinningasambönd við aðra skuli njóta sérstakrar verndar fyrir afskiptum hvort heldur annarra einstaklinga eða stjórnvalda.¹⁷²

8.3.2 HJÚSKAPARLÖG

Í hjúskaparlögum nr. 31/1993 er fjallað um rétt manna til að ganga í hjúskap. Þar segir að tveir einstaklingar megi stofna til hjúskapar þegar þeir hafa náð 18 ára aldri. Í 8. gr. er ákvæði sem getur takmarkað rétt aldraðra til að ganga í hjúskap en þar segir að sé einstaklingur sviptur lögræði geti hann ekki stofnað til hjúskapar án samþykkis lögráðamanns síns. Synji lögráðamaður samþykkis

¹⁷¹ *Stjórnartíðindi* C 3/1976.

¹⁷² Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 537.

getur hinn ólögráða leitað til dómsmálaráðuneytisins sem getur leyft hjónavígsluna ef ekki þykir gild ástæða til synjunar.

8.4 NIÐURSTÖÐUR

Með breyttu samfélagi hefur fjölskyldumynstur einnig breyst. Sífelld fleiri einstaklingar búa einir og fágætt er orðið að fleiri en tvær kynslóðir búi saman líkt og áður þegar þörf var fyrir sem flestar vinnandi hendur á hverju heimili. Þegar margar kynslóðir bjuggu saman á heimili tóku allir jafnan þátt og hinir öldruðu gegndu oft mikilvægu hlutverki í uppeldi og gæslu barna á heimilinu. Fólki er nú lengur á vinnumarkaði og hefur því ekki eins mikinn tíma og áður og hefur skólakerfið nú tekið við hlutverki sem áður var stór þáttur í lífi margs eldra fólks. Fjölskyldutengslin hafa því breyst að miklu leyti og kynslóðirnar hafa ekki lengur sömu augljósu þörfina hver fyrir aðra og áður var og njóta heldur ekki sama stuðnings hver af annarri eins og áður fyrr.¹⁷³

9 RÉTTUR TIL MENNTUNAR

9.1 ALMENNT

Réttur til menntunar hefur ávallt verið talinn tilheyrja menningarlegum réttindum og á síðustu árum hefur aukin áhersla verið lögð á þessi réttindi. Mikilvægt er að tryggja öllum lágmarksmenntun þar sem hún er forsenda þess að einstaklingur geti notið annarra réttinda svo sem að velja sér atvinnu og njóta jafns aðgangs að störfum. Áður fyrr var menntun talin til forréttinda sem aðeins var í boði fyrir þá efnameiri en í dag lítum við á menntun sem sjálfsagðan hlut. Menntun er mikilvæg fyrir einstaklinginn og samfélagið enda er hún ein af meginstöðum lýðræðis og undirstaða menningar og almennrar velferðar.¹⁷⁴

Það er aldrei of seint að setjast á skólabekk, hvort sem tilgangurinn er að breyta um starfsvettvang, auka sérhæfingu eða aðeins til gamans. Þróunin hefur verið sú að lögð hefur verið áhersla á að öllum aldursflokkum standi til boða fyrsta flokks menntun og litið sé á námsmenn sem virka þátttakendur í samfélaginu. Aðlaga þarf nám að þörfum aldraðra og gera ráðstafanir til að koma til móts við námsþarfir þeirra, einkum er símenntun nauðsynleg svo fólk nái að fylgja þróun og tækniframförum og staðni ekki í starfi.

Eitt af því sem aftur og aftur hefur komið fram í könnunum á tómstundum eldra fólks er áhugi þess á að auka við þekkingu sína á ýmsum sviðum. Fjölbreytt menntun er í boði um allt land fyrir

¹⁷³ Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (2003). *Skýrsla stýrihóps um stefnumótun í málefnum aldraðra til ársins 2015*, bls. 16.

¹⁷⁴ Björg Thorarensen (2005). *Stjórnskipunarréttur mannréttindi*, bls. 538.

eldri borgara, eins og ýmiss konar tómstundanám, m.a. í tungumálum, bókmenntum og handmennt.¹⁷⁵

9.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í 26. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir að hver maður eigi rétt til menntunar. Einnig er kveðið á um rétt til menntunar í 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og eru skyldur aðildarríkja á þessu sviði jafnframt skilgreindar. Mikilvægi hennar felst ekki síst í þeirri ríku áherslu sem lögð er á möguleika allra til að njóta menntunar.

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til menntunar. Þau eru ásátt um að menntun skuli beinast að fullum þroska mannlegs persónuleika og meðvitund um göfgi mannsins og skuli stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrelsi. Ennfremur eru þau ásátt um að menntun skuli gera öllum kleift að taka þátt í frjálsu þjóðfélagi á virkan hátt, stuðla að skilningi, umburðarlyndi og vináttu milli allra þjóða og allra kynþátta-, staðfélags – og trúarbragðahópa og efla starfsemi Sp til varðveislu friðar.

Í 2. tl. sömu greinar kemur fram í 5 liðum hvernig ríki eiga að framfylgja réttinum til menntunar og eru þessi ákvæði góð fyrirmynd til túlkunar á því hvað felst í öðrum ákvæðum þar sem þessi réttur er tryggður, m.a. í stjórnarskrá Íslands eða í öðrum alþjóðasamningum. Í 2. gr. viðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að engum skuli synjað um réttinn til menntunar. Ákvæðið hefur m.a. komið til úrlausnar í tengslum við mismunun með tilliti til réttarins, sbr. 14. gr. MSE, þar sem segir að réttindi þau og frelsi, sem lýst sé í samningnum skuli tryggð án nokkurs manngreinarálits. Þessi ákvæði hafa verið túlkuð saman þannig að fremur sé tryggður jafn aðgangur allra að þeirri menntun sem í boði er frekar en að þau tryggi í sjálfu sér réttinn til menntunar.¹⁷⁶

Einnig kemur fram í 26. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna að *hver maður eigi rétt til menntunar*. Hún er þó eins og áður segir ekki bindandi að þjóðarétti en hefur hins vegar að geyma flestar þær meginreglur sem bindandi alþjóðasamningar um mannréttindi fjalla um.

9.3 INNLEND LÖGGJÖF

Í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um réttinn til menntunar og með því ákvæði tekur ríkið á sig þá skyldu að tryggja öllum borgurum menntun. Í ákvæðinu segir: „Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.“

Réttur til almennrar menntunar hefur staðið efnislega í stjórnarskránni frá árinu 1874. Gildissvið var rýmkað með stjórnarskrárbreytingunum árið 1995 og er ákvæði 2. mgr. 76. gr. nú rýmra en forverar þess og er ekki lengur aðeins bundið við aðstoð við börn efnalítilla foreldra, svo og munaðarlausra barna og öreiga. Núgildandi ákvæði tryggir öllum jafnan rétt til almennrar menntunar án tillits til efnahags. Löggjafanum er eftirlátið að útfæra nánar á hvaða hátt þessi réttur er tryggður

¹⁷⁵ Anna Jónsdóttir, Jóna Eggertsdóttir og Sigurrós Sigurðardóttir (1996). *Tómstundir*, bls. 203.

¹⁷⁶ Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (2005). Mannréttindasáttmáli Evrópu. *Réttur til menntunar og frjálsra kosninga*, bls. 512.

með almennum lögum um skipan menntunar allt frá leikskóla til háskólamenntunar. Með almennri menntun er vísað til annarrar menntunar en sérnáms, þ.e. grunnskóla og framhaldsskóla en undanskilur annað sérhæft framhaldsnám og háskólanám. Ágreiningur um mismunun á rétti til háskólanáms gæti því frekar átt undir almenna jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁷⁷

9.4 NIÐURSTÖÐUR

Hið hefðbundna skipulag varðandi nám, starf og starfslok er ekki lengur algilt og því þarf að aðlaga skólakerfið og auka sveigjanleika með tilliti til aðstæðna fólks á öllum æviskeiðum. Til að gera eldra fólki fært að vera virkir þátttakendur í samfélaginu þarf að styðja betur við og efla það hlutverk sem menntastofnanir hafa gagnvart eldra fólki.¹⁷⁸

Það er mismunandi frá einum tíma til annars hvað er álitid vera helsti tilgangur menntunar. Nú virðist vera rík samstaða um að markmið menntunar sé að stuðla að því að hver einstaklingur verði frjálst til þess að þroska persónuleika sinn, vera virkur þátttakandi í samfélaginu og leggja sitt af mörkum til umburðarlyndis og virðingar fyrir mannréttindum.¹⁷⁹

Ef litið er á menntun í samhengi við aldrað fólk þá er það ekki eingöngu menntun fyrir aldraða sem máli skiptir heldur er það menntun almennt í samfélaginu sem er mikilvæg fyrir þá sem aldraðir eru. Sérstaklega ef efla á mannréttindi aldraðra. Lengri líftími fólks og örar félagslegar breytingar setja fram nýjar áskoranir fyrir menntakerfið sem líta ber á sem hluta þess starfs sem þarf að leysa til að ná þeim markmiðum að opna menntakerfið fyrir öllum aldurshópum og gera öllum kleift að sækja það nám sem þeir óska. Leggja skal sérstaka áherslu á að gera námsmenn á öllum aldri meðvitaða um hvaða leiðir má velja í lífinu og bæði skammtíma og langtíma afleiðingar slíks vals hvað snertir lífsstíl og horfur um frama í starfi. Í námsskrám ætti að huga að því að undirbúa fólk fyrir þær stöðugu breytingar sem lífið hefur upp á að bjóða sem kalla á sveigjanleika í viðhorfum og færni.¹⁸⁰

10 RÉTTUR TIL ATVINNU OG TÓMSTUNDA

10.1 ALMENNT

Starf manna er einn af grundvallarþáttum í sjálfsmynd fólks og á það ekki síst við um Íslendinga sem virðast alltaf hafa lagt mikið upp úr vinnunni. Hér á landi gildir það almennt að lög og reglur um starfslok og réttindi launþega við starfslok eru einföld og skýr. Það hefur þó verið gagnrýnt að

¹⁷⁷ Björg Thorarensen (2005). *Stjórnskipan mannréttinda*, bls. 552-553.

¹⁷⁸ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2005). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madrídaráframskráráætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*, bls. 90.

¹⁷⁹ Brynhildur G. Flóvenz (2009). *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 145.

¹⁸⁰ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madrídaráframskráráætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*, bls. 89-90.

skortur sé á úrræðum til sveigjanlegra starfsloka og hefur Landssamband eldri borgara m.a. barist fyrir því að aldur einn og sér sé ekki látinn ráða starfslokum.¹⁸¹ Hefur gagnrýnin beinst að því annars vegar að ekki sé rétt að neyða fólk til að láta af störfum meðan það hefur enn gott starfsþrek og vill halda áfram að vinna og hins vegar að því að einstaklingar geti ekki hætt atvinnuþátttöku fyrir ef þeir kjósa það sjálfir.¹⁸²

Almenna reglan hér á landi er sú að þeir eiga rétt til ellilífeyris sem náð hafa 67 ára aldri. Heimilt er þó að hefja töku ellilífeyris við 65 ára aldur eða fresta töku hans til allt að 80 ára aldurs, sbr. 3. og 4. mgr. 17. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007. Aðrar undantekningar á almennu reglunni eru t.d. að heimilt er fyrir ríkisstarfsmenn og þá sem stundað hafa sjómennsku í 25 ár að byrja töku ellilífeyris frá 60 ára aldri. Þá geta ríkisstarfsmenn frestað töku ellilífeyris fram til 70 ára aldurs ef þeir kjósa það. Gerðar voru breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 árið 2008 og var aldurshámark sem hafði verið á frestun töku lífeyris tekið út, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna. Því er það nú þannig að starfsmenn á almenna vinnumarkaðnum geta hafið töku lífeyris við 60 ára aldur en einnig frestað töku hans eins lengi og þeir kjósa og hafa heilsu og þrek til. Því hafa þeir einstaklingar sem vinna á hinum almenna markaði mun meira svigrúm til að ákvarða starfslok sín heldur en starfsmenn í opinbera geiranum. Það þarf að auðvelda eldra fólki sem það kys að vinna eins lengi og heilsa þeirra leyfir og koma í veg fyrir mismunun þeirra á vinnumarkaði.

Það er margt sem breytist þegar fólk hættir störfum. Eitt er að fólk hefur meiri tíma fyrir sjálf sig. Fólk gerir sér ekki grein fyrir því að vinnustaðurinn og vinnan uppfylltu margs konar grundvallarþarfir sem við erum oft og tíðum ekki búin undir að fullnægja á annan hátt. Vinnan veitir líka ákveðinn tilgang, það að hafa eitthvað að stefna að og ákveðið verk að vinna á hverjum degi.

Því myndast oft ákveðið tómarúm þegar einstaklingur hættir að vinna og það hefur reynst sumum erfitt að setjast í helgan stein, að temja sér ánægju af tómstundum og læra að líka vel við sjálfan sig í nýju hlutverki. Sérstaklega í ljósi þess að oftast er um að ræða einstaklinga sem aldrei hafa látið verk úr hendi falla, þau sem ólust upp við mikla iðjusemi og það þótti ein af höfuðdyggðunum að taka sér aldrei frí heldur að gera vinnuna að lífi sínu. Það er því ekki einkennilegt að aldraðir upplifi miklar breytingar þegar þeir standa á þessum tímamótum, sem erfitt er að takast á við.¹⁸³ Það er því einstaklega mikilvægt að tryggja að aldraðir hafi eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni, hvort sem er í formi tómstunda sem sniðnar eru að þeirra þörfum eða með þátttöku á vinnumarkaði.

¹⁸¹ Ólafur Jónsson (1996). Árin eftir sextugt. *Hagsmunasamtök aldraðra*, bls. 558-559.

¹⁸² Forsætisráðuneytið (2002). *Nefnd um sveigjanleg starfslok – Lokaskýrsla*, bls. 6.

¹⁸³ Jón Björnsson (1996). Árin eftir sextugt. *Persónuleikinn á efri árum*, bls. 160.

10.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Rétturinn til atvinnu telst til grundvallarréttinda í flokki efnahagslegra- og félagslegra réttinda og má finna ákvæði í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Ber ríkjum að tryggja rétt manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en er heimilt að setja einhverjar skorður með lögum ef almannahagsmunir krefjast þess. Nauðsynlegt er einnig að mönnum sé tryggður réttur til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

Í alþjóðasamningum um félagsleg réttindi teljast bæði atvinnufrelsi og réttur til að semja sameiginlega til undirstöðuréttinda.

Í 23. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir:

1. Hver maður á rétt á atvinnu að frjálsum vali, á réttlátum og hagkvæmum vinnuskilyrðum og á vernd gegn atvinnuleysi.
2. Hverjum manni ber sama greiðsla fyrir verk, án manngreinarálits.

Í 6. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi segir um rétt til atvinnu:

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt manna til vinnu, sem felur í sér rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja, og munu ríkin gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja þennan rétt.
2. Ráðstafanir þær sem ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum gera til þess að framfylgja að öllu leyti þessum réttindum skulu meðal annars vera fólgnar í tækni- og starfsfræðslu og þjálfunaráætlunum, stefnumörkun og aðferðum til þess að ná stöðugri efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri framþróun og fullri og skapandi atvinnu við aðstæður sem tryggja grundvallarfrelsi, stjórnmalalega og efnahagslega, til handa einstaklingum.

Í þessum ákvæðum felst skylda aðildarríkjanna til athafna til að tryggja öllum möguleika til að velja sér atvinnu. Því felst í þessu ákvæði einnig skylda aðildarríkja til að tryggja að öldruðum sé ekki mismunað á vinnumarkaði vegna aldurs og að þeim sé tryggt jafnt aðgengi og frjálst val að atvinnu. Í 7. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er sagt að ríki viðurkenni rétt sérhvers manns til að njóta sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða. Þetta ákvæði á sérstaklega vel við fyrir aldraða þar sem tryggja þarf að vinnustaðir þeirra séu öruggir og að þekking þeirra og reynsla sé nýtt á sem bestan hátt.¹⁸⁴

Í 1. gr. félagsmálasáttmála Evrópu segir um réttinn til atvinnu:

Í því skyni að tryggja, að réttur til vinnu sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að viðurkenna sem eitt helsta markmið þeirra og skyldu að koma á og viðhalda eins mikilli og öruggri atvinnu og mögulegt er, með það fyrir augum að koma á fullri atvinnu,
2. að vernda á raunhæfan hátt rétt verkafólks til þess að vinna fyrir sér í starfi, sem það hefir valið sér,
3. að koma á fót eða viðhalda ókeypis vinnumiðlun fyrir allt verkafólk,
4. að láta í té eða stuðla að viðeigandi starfsfræðslu, þjálfun og endurhæfingu.

¹⁸⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights. *The economic, social, and cultural rights of older persons*. General comment 6. mgr. 22-24.

10.3 INNLEND LÖGGJÖF

10.3.1 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Í íslensku stjórnarskránni eða annarri löggjöf er ekki að finna ákvæði sem tryggja rétt manna til atvinnu almennt. Hins vegar hefur verið ákvæði um vernd atvinnufrelsis í stjórnarskránni frá árinu 1874. Orðalag ákvæðisins hefur aðeins breyst og áherslan er nú á frelsi einstaklingsins til að kjósa sér þá atvinnu sem hann vill. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar segir:

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjast almannahagsmunir þess.

Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

Af ákvæðinu má sjá tvenn skilyrði takmarkana á atvinnuréttindum sem bæði þurfa að vera uppfyllt. Annars vegar má setja atvinnufrelsi skorður með lögum og hins vegar verða almannahagsmunir að liggja til grundvallar lagasetningunni. Helst reynir á hvort skerðing atvinnufrelsis hvílir á lagaheimild þar sem reglugerð er ekki nægileg, eða hvort of langt er gengið í framsali löggjafarvalds, þannig að stjórnvöld framselji ekki ákvörðunar- eða löggjafarvald í þessum efnum til framkvæmdarvaldsins.

Í dómi Hæstaréttar frá 1993, bls. 1217 (Leigubílstjóradómur) var deilt um ákvæði í lögum um leigubifreiðar nr. 77/1989 sem bundu atvinnuleyfi til aksturs leigubifreiða á tilteknum svæðum við ákveðinn hámarksaldur. Hafði stefnandi haft leyfi til aksturs leigubifreiða í meira en þrjátíu ár þegar lögin um leigubifreiðar tóku gildi en 1. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 14. gr. laganna kváðu m.a. á um að slíkt atvinnuleyfi félli úr gildi við 70 ára aldur leyfishafa og í síðasta lagi við 75 ára aldur leyfishafa sem orðnir væru 66 ára eða eldri við gildistöku laganna. Stefnandinn varð að hætta akstri af þessum sökum. Hann höfðaði málið á þeim grundvelli að réttur hans samkvæmt þágildandi 67. gr. stjórnarskrárinnar hefði verið brotinn enda hlyti réttur hans samkvæmt atvinnuleyfinu að teljast eign í skilningi ákvæðisins og njóta verndar greinarinnar. Að auki taldi hann að jafnræðisregla hefði verið brotin þar sem ekki voru sett sambærileg aldursskilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis til annarra bifreiðastjóra, svo sem vörubifreiðastjóra eða sendibifreiðastjóra. Loks væri misrétti í því fólgið að binda aldursskilyrðið við leigubifreiðastjóra á ákveðnum þéttbýlissvæðum. Ekki var ágreiningur um að atvinnuréttindin sem slík væru vernduð af þessu stjórnarskrárákvæði. Hæstiréttur féllst hins vegar ekki á framangreind rök leigubifreiðastjórans um brot á eignarréttindum hans og taldi að öryggis- og þjónustusjónarmið lögju því að baki að þessi atvinnuréttindi væru bundin aldursskilyrðum. Til grundvallar lagasetningunni um aldurshámark leigubifreiða til fólksflutninga hafi legið almenn og hlutlæg sjónarmið og að gætt hafi verið jafnræðis við setningu laganna þar sem þau næðu til allra sem eins væru settir. Málið var kært til Mannréttindanefndar Evrópu á þeim grundvelli að íslenska ríkið hefði brotið gegn 1. gr. 1. viðauka, sbr. 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í ákvörðun sinni frá 17. janúar 1996 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið farið út fyrir mörk leyfilegra takmarkana samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann og að ekki hefði verið um

mismunun að ræða samkvæmt 14. gr. Mannréttindasáttmálans við takmörkun á rétti kæranda. Var kæraran ekki talin tæk til efnismeðferðar.¹⁸⁵

10.3.2 LÖG UM JAFNA MEÐFERÐ

Þann 1. september 2018 tóku í gildi ný lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018. Við gerð frumvarps til laganna var höfð hliðsjón af tveimur tilskipunum Evrópusambandsins. Annars vegar tilskipun 2000/78/EB þar sem kveðið er á um meginregluna um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri eða kynhneigð. Hins vegar tilskipun 2000/43/EB þar sem kveðið er á um meginregluna um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna, m.a. á vinnumarkaði, en einnig á öðrum sviðum samfélagsins.

Samkvæmt 1. gr. laganna gilda þau um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenum eða kyntjáningu, m.a. hvað varðar aðgengi að störfum og ákvarðanir í tengslum við laun og önnur starfskjör. Þá er markmið laganna að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á vinnumarkaði, sbr. 2. gr. laganna. Má þó nefna að Ísland hefur þegar fullgilt ýmsa alþjóðasamninga þar sem kveðið er á um jafnræði manna og einnig er að finna almenna jafnræðisreglu í 65. gr. stjórnarskrárinnar sem og 11. gr. stjórnsýslulaga. Þrátt fyrir tilvist framangreindra ákvæða kemur fram í greinargerð með frumvarpi til laganna að ákvæði 7. gr. þeirra, um bann við hvers kyns mismunun á vinnumarkaði, beinni og óbeinni, á grundvelli þeirra þátta sem fram koma í 1. mgr. 1. gr. laganna, sé nýmæli í lögum.¹⁸⁶ Fyrirmæli um mismunun vegna sömu þátta teljast einnig mismunun í skilningi laganna sem og áreitni í þeim tilvikum er hún tengist einhverjum af áður nefndum mismununarþáttum. Í 8. og 9. gr. laganna er síðan sérstaklega fjallað um að atvinnurekendum sé óheimilt að mismuna einstaklingum annars vegar í starfi og við ráðningu og hins vegar í tengslum við laun og önnur kjör.

Hvað varðar bann við mismunun á grundvelli aldurs þá er það talið nauðsynlegt m.a. til að stuðla að fjölbreytni á vinnumarkaði. Stundum kann mismunun á grundvelli aldurs þó að vera réttlæt看leg við vissar aðstæður og því þarf að gera greinarmun á annars vegar mismunandi meðferð sem er réttlæt看leg, t.d. á grundvelli lögmætrar stefnu í atvinnumálum og hins vegar mismunun sem ekki er réttlæt看leg og þarf að banna. Þess má geta að tilskipun 2000/78/EB er ekki ætlað að hafa áhrif á ákvæði í landslögum ríkja er lúta að eftirlaunaaldri. Aftur á móti hefur Evrópudómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að skyldubundinn starfslokaaldur sé bein mismunun á grundvelli tilskipunarinnar ef ekki eru fyrir hendi lögmætar ástæður fyrir slíkri reglu og meðalhófs ekki gætt.¹⁸⁷ Í 11. og 12. gr. laganna er fjallað um frávik frá meginreglunni um jafna meðferð á vinnumarkaði. Í fyrrnefnda

¹⁸⁵ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 551-552.

¹⁸⁶ Alþingistiðindi, þskj. 551, 394. mál. 148. löggjafarþing 2017-2018.

¹⁸⁷ Alþingistiðindi, þskj. 551, 394. mál. 148. löggjafarþing 2017-2018.

ákvæðinu kemur fram að mismunandi meðferð á grundvelli þeirra þátta sem fram koma í 1. mgr. 1. gr. laganna teljist ekki brjóta gegn lögnum byggi hún á eðli viðkomandi starfsemi eða því samhengi sem til staðar er þar sem starfsemin fer fram. Enda hafi slíkar kröfur lögmætan tilgang og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur. Þá er í 12. gr. fjallað sérstaklega um frávík frá meginreglunni vegna aldurs. Þar segir að mismunandi meðferð á grundvelli aldurs brjóti ekki gegn lögnum, séu færð fyrir henni málefnaleg rök sem helgist af lögmætu markmiði, enda gangi slíkar aðgerðir ekki lengra en nauðsynlegt er talið til að ná því markmiði sem að er stefnt. Því er ljóst að ýmis frávík frá meginreglu laganna eru heimil að uppfylltum tilteknum skilyrðum og þarf að meta slíkt í hverju einstöku tilfelli.

Líkt og fram kom að framan gildir tilskipun 2000/43/EB, sem kveður á um meginregluna um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, á öllum sviðum samfélagsins en ekki eingöngu á vinnumarkaði. Sama dag og áður nefnd lög tóku gildi, þann 1. september 2018, tóku einnig í gildi lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna nr. 85/2018, sem byggð eru á framangreindri tilskipun. Með lögum nr. 63/2022 var lögum þessum breytt og heita nú lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna gilda þau nú um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, aldurs, fötlunar, kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna og kyntjáningar á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að með jafnri meðferð utan vinnumarkaðar sé m.a. átt við félagslega vernd, s.s. í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgang manna að vörum og þjónustu.¹⁸⁸ Vert er að benda á að í 1. mgr. 7. gr. b laga nr. 85/2018 segir að mismunandi meðferð vegna aldurs teljist ekki brjóta gegn lögnum, séu færð fyrir henni málefnaleg rök sem helgist af lögmætu markmiði, þ.m.t. opinberri stefnu eða öðrum markmiðum stjórnvalda, enda gangi slíkar aðgerðir ekki lengra en nauðsynlegt sé talið til að ná því markmiði sem stefnt er að. Í 2. mgr. sömu greinar segir síðan að mismunandi meðferð á grundvelli ákvæða í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og samningum þar sem sérstök aldursviðmið eru tilgreind teljist ekki mismunun ef unnt er að réttlæta aldursviðmið á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði og aðferðirnar til að ná því markmiði eru viðeigandi og nauðsynlegar.¹⁸⁹

Þeir sem telja sig hafa orðið fyrir mismunun vegna einhverja þeirra ástæðna sem taldar eru upp í mismununarlöggjöfinni geta leitað til Jafnréttisstofu sem mun leiðbeina með framhaldið. Jafnréttisstofa getur einnig óskað eftir að kærunefnd jafnréttismála taki mál til meðferðar.

10.4 NIÐURSTÖÐUR

Það er forgangsmál að auka skilning á kostum þess að hafa eldra fólk á vinnumarkaði og vinna gegn aldursmismunun og misrétti við starfsráðningar. Til að auka atvinnuþátttöku í atvinnulífinu þarf að

¹⁸⁸ Alþingistíðindi, þskj. 550, 393. mál. 148. löggjafarþing 2017-2018.

¹⁸⁹ [85/2018: Lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

stuðla að því að fleiri atvinnutækifæri verði sköpuð fyrir eldra fólk, m.a. með því að taka á mismunun við starfsráðningar og öðrum fyrirstöðum. Í því sambandi er setning nýrra laga um jafna meðferð á vinnumarkaði ekki nóg eitt og sér heldur þarf að fylgja lögnum eftir í framkvæmd og einnig þurfa að eiga sér stað viðhorfsbreytingar hjá atvinnurekendum og samfélaginu í heild, gagnvart öldruðum einstaklingum og þátttöku þeirra í atvinnulífinu.

Leggja þarf meiri áherslu á að eldra fólk hafi möguleika á að vera áfram á vinnumarkaði, t.d. með sveigjanlegum reglum um starfslok, þannig að það geti smám saman minnkað við sig vinnu og með því að tryggja raunverulegt aðgengi að símenntun.¹⁹⁰

11 RÉTTUR TIL BÚSETU OG EIGIN HEIMILIS

11.1 ALMENNT

Í 1. gr. laga um málefni aldraðra segir m.a. að markmið laganna sé að aldraðir geti, eins lengi og unnt er, búið við eðlilegt heimilislíf en að jafnframt sé tryggð nauðsynleg stofnanþjónusta þegar hennar er þörf. Á meðan einstaklingur er við góða heilsu og nýtur lífsins, jafnvel þó úthald og geta fari minnkandi vegna aldurs, á að styðja hann til þess að búa heima hjá sér eins lengi og mögulegt er.¹⁹¹ Þannig heldur fólk frekar sjálfstæði sínu og fjárræði. Sjálfræði er þó ekki eina gildi mannlífsins. Stundum getur verið æskilegt og skynsamlegt að afsala sér sjálfræði um einhver mál gegn því að búa við aukna velferð og meira öryggi. Stofnanavistun getur í sumum tilvikum dregið úr líkamlegri og félagslegri vanhæfni með því að búa öldruðum ákjósanlegri aðstæður en þeir eiga kost á að öðru leyti.¹⁹²

Á síðastliðnum 20 árum hefur búsetuþjónusta við eldra fólk tekið miklum breytingum en alls ekki með sama hætti og hjá fötluðu fólki þar sem þróunin hefur verið mikil og jákvæð. Fyrir eldra fólk eru enn margar stórar stofnanir starfræktar þar sem jafnvel einkarými er deilt með öðrum. Uppbygging þessara stofnana er enn að eiga sér stað og ekki hægt að sjá nein markviss áform um að leggja þær niður.¹⁹³ Um áramótin 2018-2019 ákvað heilbrigðisráðherra að auka fjárveitingu um 130 milljónir króna til að efla heimahjúkrun. Var það mat heilbrigðisráðherra að það væri í algjörum forgangi að stuðla að uppbyggingu og fjölgun hjúkrunarrýma en mikilvægt væri að stuðla að sjálfstæðri búsetu og taldi ráðherra heimahjúkrun vera einn lið í slíkri þjónustu.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madrídaráframskráaáætlunarinnar um málefni aldraðra*, bls. 89-90.

¹⁹¹ Sigríður Danielsdóttir (2005). *Hér á ég heima! Listin að lífa*, 1. tbl. 10. árg. mars 2005, bls. 31.

¹⁹² Vilhjálmur Árnason (2004). *Sjálfræði í aðstæðum aldraðra*, bls. 27.

¹⁹³ Sigríður Danielsdóttir (2005). *Hér á ég heima! Listin að lífa*, 1. tbl. 10. árg. mars 2005, bls. 30.

¹⁹⁴ Svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn frá Ellerti B. Schram um aðgerðir vegna hækkandi hlutfalls aldraðra, 149. löggjafarþing, þingskjal 814, 483. mál. <https://www.althingi.is/altext/149/s/0814.html> (Sótt 23. ágúst 2021).

11.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Í alþjóðasamningum má finna ákvæði þar sem fjallað er um réttinn til heimilis. Í 25. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir að hver maður eigi kröfu til lífskjara sem nauðsynleg séu til verndar heilsu og vellíðan hans sjálfs og fjölskyldu hans. Tekið er fram að þar teljist til matur, klæðnaður, húsnæði og fleira.

Í 13. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu er fjallað um réttinn til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar en þar segir m.a. að ríkin skuldbindi sig til að tryggja, að sérhverjum manni, sem hefur ónóg fjárráð og sem ekki getur aflað sér þeirra af eigin rammleik, verði veitt næg aðstoð. Í þessum rétti er talinn felast rétturinn til húsnæðis. Í 4. gr. viðauka við sáttmálann frá árinu 1988 er fjallað sérstaklega um rétt aldraðra til húsnæðis sem fellur að þörfum þeirra og heilsu eða stuðnings til þess að aðlaga eigið húsnæði. Nauðsynlegt er þó að taka fram í þessu sambandi að Ísland hefur aðeins undirritað þennan viðauka en ekki fullgilt hann.

Í alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er í 11. gr. viðurkenndur réttur sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þ. á m. viðunandi fæðis, klæðis og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða.¹⁹⁵

Sá skilningur er ríkjandi í alþjóðarétti að þessi helstu ákvæði alþjóðasamninga felu í sér skyldu aðildarríkjanna, a.m.k þeirra sem við hagsæld búa, til að gera ráðstafanir til að tryggja að enginn sé húsnæðislaus.¹⁹⁶

11.3 INNLEND LÖGGJÖF

11.3.1 LÖG UM MÁLEFNI ALDRAÐRA

Í IV. kafla laga um málefni aldraðra er fjallað um öldrunarþjónustu og þau úrræði sem í boði eru fyrir aldraða í búsetumálum og var fjallað um þetta sérstaklega í kafla 3.4.4.

Í lögnum eru skilgreind hvaða hlutverk stofnanirnar hafa. Það kemur þó ekki fram í lögnum með nægjanlega skýrum hætti hver skuli hafa frumkvæði að uppbyggingu stofnana eða hvaða aðili skuli vera ábyrgur fyrir því að þessi þjónusta sé fyrir hendi.¹⁹⁷ Að vísu kemur fram í 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga að sveitarstjórn skuli stuðla að því að aldraðir geti búið við eðlilegt heimilislíf í umgengni við aðra svo lengi sem verða má. Jafnframt verði tryggð nauðsynleg stofnanarþjónusta þegar hennar er þörf. Samkvæmt þessu hefur því verið álitid að frumkvæði að byggingu öldrunarstofnana sé hjá sveitarfélögum. Félagsmálaráðuneytið hefur þó einnig víska skyldu í þessum málum en samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga um málefni aldraðra á það að annast stefnumótun

¹⁹⁵ *Stjórnartíðindi* C 10/1979.

¹⁹⁶ Sjá t.d. Scott Leckie. *The Right to Housing*, bls. 153-154.

¹⁹⁷ Margrét Margeirsdóttir. „Framtíðarsýn eldri borgara.“ Erindi haldið í Safnaðarheimili Seljakirkju 20. október 2004 á námsstefnu Fagdeildar öldrunarhjúkrunarfræðinga, sjúkraliða og Félags eldri borgara í Reykjavík. Af vefslóðinni: http://www.feb.is/htm/hagsmunamal/greinar/2004/framtidas_e_b.htm

og áætlanagerð í öldrunarmálum í heild. Ráðuneytið samþykkir einnig framkvæmdir og fjármögnun stofnana og veitir framkvæmdaleyfi fyrir byggingu þjónustuíbúða aldraðra.¹⁹⁸ Það skortir þó á heildarskipulag á uppbyggingu þjónustu fyrir aldraða og hún er að mörgu leyti handahófskennd því þjónustan er t.d. oft háð því hvort einkaaðilar eða félagasamtök hafa áhuga á að setja á fót hjúkrunarheimili eða byggja íbúðir eða koma á fót dagvist. Ríkið er ekki beinn rekstraraðili að neinum stofnunum fyrir aldraða fyrir utan öldrunardeildir stóru sjúkrahúsanna. Samkvæmt lögum um aldraða verða framkvæmdaraðilar sem ætla að setja á stofn slíka stofnun að sækja um framkvæmdaleyfi og rekstrarleyfi til ráðherra til að fá framlög úr Framkvæmdasjóði aldraða og fjármagn til reksturs samkvæmt lögum um almannatryggingar.¹⁹⁹

Í lögum um málefni aldraða er í 14. gr. mælt fyrir um að við hönnun hjúkrunarheimila eða hjúkrunarrýmis á öldrunarstofnunum skuli þess sérstaklega gætt að stofnunin sé heimilisleg og að sem flestir íbúar hafi eigið herbergi. Ákvæði þessarar lagagreinar voru áréttuð með útgáfu þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra á viðmiðum um skipulag hjúkrunarheimila frá nóvember 2008. Þar segir í 1. kafla að við skipulag hjúkrunarheimilis, húsnæðis, staðsetningu þess, umhverfi og skipulagi daglegs rekstrar eigi að taka mið af því að þau séu heimili fólks sem heilsu sinnar vegna sé ekki lengur fært að búa eitt. Leggja eigi áherslu á að skapa heimilismönnum vistleg heimili þar sem mannréttindi, mannúð og virðing eru í heiðri höfð og stutt er við sjálfsmynd og sjálfræði heimilismanna styrkt.²⁰⁰

Misjafnlega er búið að íbúum öldrunarheimila og heilbrigðisstofnana þegar kemur að húsnæði. Sums staðar eru allir íbúarnir í einstaklingsrými með sérbaðherbergi en annars staðar þurfa þeir að deila persónulegu rými með öðrum íbúum. Þegar Ríkisendurskoðun gerði sína rannsókn á þjónustu við aldraða árið 2005 þá var aðeins um helmingur (57 %) af öllum hjúkrunarrýmum landsins einstaklingsrými og aðeins 29 % voru með sérbaðherbergi. Stærð rýmanna var einnig mjög misjöfn, allt frá 8 til 26 fermetrar. Ástandið var betra hjá íbúum á dvalarheimilum og voru fleiri einstaklingsrými og stærra húsnæði fyrir hvern íbúa. Hér á Íslandi var staðan því talsvert verri en í nágrannalöndum okkar, t.d voru 91 % allra rýma á norskum öldrunarheimilum einstaklingsrými árið 2003. Margar heilbrigðisstofnanir með öldrunarrými voru í upphafi hannaðar sem sjúkrahús og henta því oft og tíðum illa sem heimili fyrir eldri borgara. Yfirleitt er um frekar lítil fjölbýli að ræða þar sem möguleikarnir á því að hafa með sér persónulega muni eru takmarkaðir.²⁰¹ Telja má að eitthvað hafi breyst í þessum málum nú 16 árum síðar þar sem það hefur verið stefna síðustu ríkisstjórna að fækka dvalarrýmum og auka heimaþjónustu og að fækka verulega eða útrýma alveg fjölbýlum í hjúkrunarrýmum. Í lok árs 2010 voru hjúkrunarrými landsins 2.542 og fækkaði þeim þannig frá árinu

¹⁹⁸ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 28.

¹⁹⁹ Margrét Margeirsdóttir. „Framtíðarsýn eldri borgara.“ Erindi haldið í Safnaðarheimili Seljakirkju 20. október 2004 á námsstefnu Fagdeildar öldrunarhjúkrunarfræðinga, sjúkraliða og Félags eldri borgara í Reykjavík.

²⁰⁰ Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Skipulag hjúkrunarheimila“, bls. 3.

²⁰¹ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 9-10.

2007 þegar þau voru um 2.700 talsins. En á móti hafa heimaþjónusta og dagvistunarúrræði verið aukin.²⁰²

Árið 2017 var fjöldi hjúkrunnarrýma á landinu aftur orðinn 2700 og voru flestir sem fluttu þangað orðnir 80 ára eða eldri en hlutfall þessa aldurshóps var 3,6 % af íbúafjölda í landinu árið 2017. Áætlað var árið 2017 að byggja þyrfti 270 hjúkrunnarrými í viðbót við það sem var þá þegar í byggingu.²⁰³ Hjúkrunnarrýmum fjölgaði lítillega fram til ársins 2019 en þá voru þau orðin 2795 talsins.²⁰⁴

Landlæknisembættið gaf út í júlí 2008 og aftur í mars 2014, viðmið um þjónustu á hjúkrunarheimilum sem gengu út frá því að veitt þjónusta væri í samræmi við lög um málefni aldraðra.²⁰⁵ Einnig gaf félags- og tryggingamálaráðherra út viðmið um skipulag hjúkrunarheimila í nóvember 2008. Þar voru settar fram helstu kröfur sem húsnæði þyrfti að uppfylla til að mæta þeim áherslum um að þetta væru heimili fólks. Viðmiðin giltu um byggingu nýrra hjúkrunarheimila sem og þegar ráðist yrði í breytingar og endurbætur á hjúkrunarheimilum.²⁰⁶ Þá voru ný viðmið um skipulag hjúkrunarheimila gefin út af velferðarráðuneytinu í júní 2014. Þar koma fram lágmarksviðmið um byggingu og starfsemi hjúkrunarheimila, s.s. að einstaklingar skuli hafa rúmgott einkarými út af fyrir sig og að skapaðar séu aðstæður sem séu mest í líkingu við einkaheimili fólks.²⁰⁷ Framangreind viðmið eru hvorki ígildi laga né reglugerða og eru því í raun ekki bindandi fyrir þær stofnanir sem þeim er ætlað að leiðbeina. Hins vegar má gera ráð fyrir því að við byggingu nýrra hjúkrunnarrýma, breytingu á þeim eða við almennan rekstur séu slík viðmið höfð að leiðarljósi þar sem þeim er ætlað að útfæra þá þjónustu og viðmið sem koma fram í lögum um málefni aldraðra. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2005 er talið að ástæða þess að ekki hafi verið gerðar bindandi lágmarkskröfur um þjónustu og aðbúnað sé m.a. sú að stjórnvöld teldu að slíkt myndi auka kostnað við rekstur öldrunarheimilanna. Stjórnvöld gera kröfu um að opinber framlög til heimilanna séu notuð til að veita sem besta þjónustu en þrátt fyrir það hafa þau ekki skilgreint þjónustustigið sem skyldi.²⁰⁸

²⁰² Þskj. 239, 139. löggjafarþing 2010-11, bls. 2.

²⁰³ Stjórnarráðið (2018). Staða framkvæmdaáætlunar um byggingu hjúkrunnarrýma og tillögur um framhald framkvæmdaáætlunar til ársins 2023, *Greinargerð til undirbúnings fjármálaáætlunar 2019-2023, vinnuskjal*. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0a02ee73-47ef-11e8-942b-005056bc530c> (Sótt 21. ágúst 2021).

²⁰⁴ *Skýrsla félags- og barnamálaráðherra um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis*, bls. 22. <https://www.althingi.is/altext/pdf/150/s/2122.pdf> (Sótt 10. nóvember 2021).

²⁰⁵ Landlæknisembættið (2008). *Áherslur í heilbrigðisþjónustu á hjúkrunarheimilum*, bls. 2. Sjá einnig Landlæknisembættið (2014). *Faglegar lágmarkskröfur um hjúkrunarheimili*.

²⁰⁶ Félags- og tryggingamálaráðuneytið. *Skipulag hjúkrunarheimila*, bls. 3.

²⁰⁷ Velferðarráðuneytið (2014). *Skipulag hjúkrunarheimila. Lágmarksviðmið um byggingu og starfsemi hjúkrunarheimila og hjúkrunnarrýma*, bls. 6. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/Vidmid_um_skipulag_hjukrunarheimila_2014.pdf (Sótt 12. nóvember 2021).

²⁰⁸ Ríkisendurskoðun (2005). *Þjónusta við aldraða*, bls. 9-10.

11.4 NIÐURSTÖÐUR

Marka þarf nýja stefnu í búsetumálum aldraðra með þarfir og óskir þeirra í fararbroddi. Nauðsynlegt er að fólk geti búið sem lengst á eigin heimilum og haldið þannig sjálfstæði sínu og fjárræði. Til að þetta gangi upp þarf að stórefla heimaþjónustu á vegum sveitarfélaganna og aðra stuðningsþjónustu auk þess sem fjölga þarf þjónustuíbúðum og dagvistarplássum. Nauðsynlegt er að ólíkir kostir séu fyrir hendi til að mæta mismunandi þörfum eldri borgara. Einnig er hægt að koma á úrræðum til handa fólki sem vill aðlaga húsnæði sitt að breyttum forsendum efri árána svo að það þurfi ekki að flytja. Fagaðilar ættu að meta hvaða endurbætur og breytingar þurfi að gera ásamt því að kanna möguleika á notkun hjálpartækja til að auðvelda áframhaldandi búsetu á efri árum. Mikilvægt er að auka valkosti í húsnæðismálum svo fólk geti búið sem lengst á eigin heimili.

Þótt yfirleitt sé talið æskilegt að búa í eigin húsnæði getur það verið mjög góður valkostur að búa í húsnæði fyrir aldraða þar sem boðið er upp á fyrsta flokks faglega þjónustu og engin hætta er á félagslegri einangrun. En til að fullnægja þessum skilyrðum þarf að taka tillit til allra þátta í slíku húsnæði; tryggja þarf að eldra fólk haldi reisu sinni og viðeigandi félagslegar aðstæður og viðeigandi aðstæður fyrir þá sem eru bæði andlega og líkamlega fatlaðir þurfa að vera til staðar.²⁰⁹

Til að ná þessu markmiði er mikilvægt að einn aðili sé ábyrgur fyrir þjónustunni sem nú er ýmist á ábyrgð ríkis eða sveitarfélaga. Lagt er til að stjórnvöld beiti sér fyrir samtvinnun þessarar þjónustu undir sameiginlegri stjórn og mörkuð verði heildstæð stefna í þessum málum fyrir landið. Einnig er ljóst að í farvatninu er að flytja þessa þjónustu frá ríkinu til sveitarfélaga líkt og hefur verið gert með þjónustu við fatlað fólk. Mikilvægt er að við þann flutning verði vandað til verks og eftirlit ríkisins verði eflt og sé raunverulega virkt til að veita sveitarfélögunum aðhald.

12 BANN VIÐ ÓMANNÚÐLEGRI EÐA VANVIRÐANDI MEÐFERÐ

12.1 ALMENNT

Erfitt getur verið að leggja afmarkaðan lagalegan skilning í hugtökin *ómannúðleg meðferð* og *vanvirðandi meðferð* en þau eru gjarnan notuð saman. Þótt stundum geti verið örðugt að draga mörkin á milli þessara hugtaka má ætla að þar sé ekki aðeins stigsmunur á heldur einnig ákveðinn eðlismunur. Í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar er lagt bann við pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Ómannúðleg meðferð hefur einkum komið til álita hjá stofnunum MSE varðandi yfirheyrsluáðferðir sem reyna mjög á andlegt þrek manns, óviðunandi aðbúnað frelsissvipts manns svo og brottvísun manns eða framsal sakamanns til lands þar sem hann getur átt á hættu að verða

²⁰⁹ Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna (2002). *Svæðaáætlun alþjóðlegu Madrídaráframkvæmdaáætlunarinnar um málefni aldraðra*, bls. 95.

fyrir ómannúðlegri meðferð. Annars er ógerlegt að skilgreina ómannúðlega meðferð með viðhlítandi hætti heldur verður að meta það í ljósi aðstæðna hverju sinni.

Með vanvirðandi meðferð er þannig fyrst og fremst átt við að maður sé settur í sérstaklega auðmýkjandi eða niðurlægjandi aðstöðu. Reynir einkum á álítaefnið varðandi vægar líkamlegar refsingar sem fela ekki endilega í sér líkamlega þjáningu en hafa aðallega það að markmiði að auðmýkja mann í viðurvist annarra.²¹⁰

Hætta á ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð getur ekki aðeins skapast í fangelsum heldur einnig gagnvart mönnum sem hafa verið sviptir frelsi vegna andlegrar vanheilsu og er haldið nauðugum á sjúkrahúsi. Má einnig gera ráð fyrir að hún geti komið upp þar sem einstaklingur er settur undir boðvald annars eða er háður öðrum vegna viðkvæmrar stöðu sinnar, t.d. við meðferð sjúklinga eða vistun á öldrunarstofnun. Ofbeldi gegn öldruðum myndi falla hér undir. Umræðan um slíkt ofbeldi hefur aukist töluvert á síðustu áratugum. Í mars 2021 gaf ríkislögreglustjóri út skýrslu um ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi. Þar kemur fram að ofbeldi gegn öldruðum sé alþjóðlegt vandamál og vegna þeirra samfélagsbreytinga sem nú eigi sér stað hjá þjóðum heimsins muni sá hópur sem mögulega verður fyrir slíku ofbeldi fara stækkandi. Kallar það á viðhorfsbreytingar og viðbrögð stjórnvalda og samfélagsins en grípa þurfi til aðgerða til að sporna við ofbeldi og vanrækslu gagnvart öldruðum. Þá er bent á að vegna þess hve fáar rannsóknir hafa verið gerðar hér á landi á ofbeldi gegn öldruðum séu engar afgerandi upplýsingar til um umfang þess.²¹¹

Hugtakið „*elderly abuse*” hefur einungis verið í notkun í nokkra áratugi. Hugtakinu var fyrst lýst í breskum vísindablaðum árið 1975 og var þá nefnt „*granny battering*” eða ömmuniðsla ef finna á hugtakinu íslenskt orð. Í kjölfarið gáfu ríkisstjórnir Ástralíu, Kanada, Kína, Bandaríkjanna, Noregs og Svíþjóðar út opinberar skýrslur um málefnið og síðar einnig önnur lönd Evrópu og víðar.²¹²

Þrátt fyrir að ofbeldi gegn öldruðum hafi fyrst verið skilgreint í vestrænum ríkjum og að meginþorri upplýsinga komi þaðan er víst að ofbeldið á sér einnig stað víðar í heiminum. Líklegustu ástæðurnar fyrir því að meira er fjallað um það í efnameiri heimshlutum er að þar hafa mannréttindi, jafnrétti og umræður um heimilisofbeldi skipað sér fastan sess í þjóðfélagsumræðunni. Einnig er ástæðan sú að öldruðum fer fjölgandi.²¹³

Staðreyndin er sú að ein af hverjum sex manneskjum 60 ára og eldri hafa orðið fyrir ofbeldi af einhverju tagi síðustu árin. Tölfræðin gefur til kynna að ofbeldi er mikið á hjúkrunarheimilum og öðrum stöðum þar sem aldraðir dvelja í langan tíma. Rannsókn sem var gerð árið 2017, þar sem teknar voru niðurstöður úr 52 rannsóknum frá 28 löndum, gefa til kynna að 15,7 % aldraðra höfðu

²¹⁰ Gunnar G. Schram (1999) *Stjórnskipunarréttur*, bls. 507.

²¹¹ Ríkislögreglustjóri (2021). *Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi*, bls. 3-4.

<https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/03/Ofbeldi-gegn-oldrudum.pdf> (Sótt 12. nóvember 2021).

²¹² Sjá World Health Organization. 5. kafla í „World Report on violence and health”, bls. 125 og erindi Matthíasar Halldórssonar: „Ofbeldi gegn öldruðum”, <http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572>

²¹³ World Health Organization. 5. kafla í „World Report on violence and health”, bls. 125.

orðið fyrir ofbeldi af einhverju tagi.²¹⁴ Líklega gefa þessar tölur ekki alveg rétta mynd þar sem ofbeldið er sennilega meira en komið hefur í ljós að einungis eitt af hverjum 24 tilfellum þar sem aldraður einstaklingur verður fyrir ofbeldi er tilkynnt.²¹⁵

Eins og áður var nefnt hafa ekki margar rannsóknir verið gerðar á vegum opinberra aðila á því hvernig ofbeldi gegn öldruðum er háttað hér á landi eða hver tíðni þess er. Tölur frá öðrum ríkjum eru mjög misvísandi enda er þetta málefni sem oft er erfitt að henda reiður á og mikil leynd hvílir oft yfir, jafnvel hjá þólandanum sjálfum. Úr rannsóknum sem fram hafa farið í öðrum ríkjum er tíðnin oftast talin vera um 3-5 %. Í Bandaríkjunum hefur efnið verið hvað mest rannsakað og er þar talað um að 5-10 % af öldruðum verði fyrir ofbeldi í einhverri mynd sem á sér oftast stað innan heimilis eða á stofnun.²¹⁶

Ofbeldi á sér ekki alltaf stað með barsmíðum eða öðrum líkamsmeiðingum heldur getur einnig verið um að ræða fáfræði og vanrækslu af hendi þess sem á að sjá fyrir þörfum hins aldraða sem hann getur ekki séð um upp á sitt einsdæmi. Ofbeldi gegn öldruðum hefur verið skilgreint sem athæfi sem á sér stað einu sinni eða endurtekið eða skortur á viðeigandi viðbrögðum sem á sér stað innan sambands þar sem aldraður einstaklingur leggur traust sitt á þann sem gerir honum mein. Ásamt skilgreiningunni hefur ofbeldinu verið skipt í eftirfarandi flokka: Líkamlegt ofbeldi, andlegt ofbeldi, efnahagsleg og fjárhagsleg misneyting, kynferðisofbeldi og vanræksla.²¹⁷

Afleiðingar ofbeldis gegn öldruðum geta verið mjög alvarlegar. Eldra fólk er oft líkamlega veikara fyrir og er mjög hætt við beinbrotum og eru þau lengur að gróa hjá öldruðum en hjá yngra fólki. Lítill áverki getur leitt til mikils og varanlegs líkamlegs skaða. Ásamt því eru tekjur eldra fólks oft litlar og því getur missir fjármuna verið þeim til mikils óhapps og haft verulegar afleiðingar á líf skjör þess. Sumt eldra fólk er einangrað og oft mjög einmana. Það er því viðkvæmara fyrir margskonar misneytingu eins og t.a.m. svindli og svikum.²¹⁸

Til að vinna gegn því að eldra fólk verði fyrir ofbeldi er mikilvægt að auka þátttöku þeirra í samfélaginu og auka sjálfstæði þeirra. Efla þarf rannsóknir á ofbeldi sem beint er gegn öldruðum jafnframt því að virkja vitund almennings á málefninu. Fræðsla er því mjög mikilvæg sem forvörn. Fræða þarf aldraða sérstaklega svo þeir viti hvað þeir geta gert til að koma í veg fyrir misnotkun eða vanrækslu og einnig hvert þeir geta leitað ef á þeim er brotið. Kæruleið þarf að vera auðveld og aðgengileg. Standa þarf að fræðslu fyrir fagfólk, hvað það geti gert til að koma í veg fyrir

²¹⁴ Yon Y, Mikton CR, Gassoumis ZD, Wilber KH. Lancet Glob Health. (2017). *Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28104184> (Sótt 12. nóvember 2021).

²¹⁵ World health organization (2018). *Elder abuse*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse> (Sótt 12. nóvember 2021).

²¹⁶ Matthías Halldórsson (2006). *Ofbeldi gegn öldruðum*. Sótt af <http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572>

²¹⁷ World Health Organization. 5. kafla í „World Report on violence and health”, bls. 126-127 og erindi Matthíasar Halldórssonar: „Ofbeldi gegn öldruðum”, <http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572>

²¹⁸ World Health Organization. 5. kafla í „World Report on violence and health”, bls. 132.

misbeitingu og hvað það eigi að gera ef það verður vitni að slíku. Það mætti virkja betur þjónustuhópa aldraðra og kanna hvort það þurfi að koma á betra skipulagi í þeirri starfsemi því svo virðist sem þeir starfi við mjög ólík skilyrði. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld taki sig á í þessum efnum og setji fram aðgerðir sem vinna gegn ofbeldi gegn öldruðum inn í stefnuskrá sína ásamt því að virkja frekar rannsóknir á þessu sviði.²¹⁹

12.2 ÞJÓÐARÉTTUR

Ísland á aðild að tveimur alþjóðasamningum sem fjalla sérstaklega um bann við og varnir gegn pyndingum. Þetta eru samningur Sameinuðu þjóðanna um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1984 og Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1987.

Í 5. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og í 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er kveðið á um að enginn maður skuli sæta pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Í 1. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi segir að alla menn sem sviptir hafa verið frelsi skuli fara með af mannúð og með virðingu fyrir meðfæddri göfgi mannsins.

12.3 INNLEND LÖGGJÖF

12.3.1 ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ

Í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan megi beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Meginmarkmið ákvæðisins er að leggja bann við því að opinberir starfsmenn beiti menn slíkri meðferð sem lýst er í ákvæðinu, einkum gagnvart frelsissviptum mönnum en ákvæðið er þó ekki takmarkað við það.²²⁰ Samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að kveða á um líkamlegar refsingar í lögum. Líkamlegar refsingar hafa reyndar verið afnumdar úr íslenskum lögum fyrir talsvert löngu. Ákvæðið takmarkar einnig að mælt sé fyrir um refsitengundir í lögum sem hlutlægt séd teljast ómannúðlegar eða vanvirðandi.²²¹

Í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 eru ýmis ákvæði þar sem lögð er refsing við því að opinberir starfsmenn misbeiti valdi sínu. Segir t.d. í 134. gr. að refsing liggi við því að opinber starfsmaður misnoti stöðu sína til þess að neyða mann til að gera eitthvað, þola eitthvað eða láta eitthvað ógert. Ákvæðið gæti átt við um andlegar pyntingar eða ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð. Ákvæði 217. og 218. gr. hegningarlaganna geta svo átt við um líkamlegar pyntingar þar sem í þeim er refsing lögð við því að gerast sekur um líkamsárás. Ákvæði 225. gr. sömu laga tekur

²¹⁹ World Health Organization. 5. kafla í „World Report on violence and health”, bls. 134-135.

²²⁰ Björg Thorarensen (2005). *Stjórnskipunarréttur mannréttinda*, bls. 174.

²²¹ Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 509.

svo á því þegar einhver neyðir annan mann til þess að gera eitthvað, þola eitthvað eða láta hjá líða að gera eitthvað með því að beita líkamlegu ofbeldi eða hótunum. Vegna aldraðra sem dvelja á sjúkrastofnunum geta ofangreind ákvæði átt við ásamt því að í lögum um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 er heilbrigðisstarfsmönnum gert að bera virðingu fyrir mannhelgi sjúklingsins, sjúklingur getur neitað meðferð og skriflegt leyfi sjúklings verður að liggja fyrir ef hann tekur þátt í vísindarannsókn, s.s. tilraunum á nýjum lyfjum.²²²

12.4 NIÐURSTÖÐUR

Þann 15. júní 2006 stóðu INPEA samtökin, sem eru alþjóðasamtök gegn ofbeldi á öldruðum fyrir fyrsta alþjóðlega baráttu- og forvarnardegi gegn ofbeldi gagnvart öldruðum.²²³ Hér á landi var haldið málþing af því tilefni á vegum Þjónustumiðstöðvar Laugardals og Háaleitis í samvinnu við félag eldri borgara, velferðarsvið Reykjavíkur og Öldrunarfræðafélags Íslands. Í máli framsögumanna á málþinginu kom fram að ofbeldi á öldruðum væri víða dulið vandamál og fullyrða mætti að ekkert land í heiminum væri með öllu laust við þann vanda.²²⁴ Að efla til samstöðu á alþjóðavettvangi er klárlega skref í rétta átt að markvissum forvörnum og lausnum á þessum vanda.

Ljóst er að nauðsynlegt er að gera formlega rannsókn á því hvort og í hversu miklum mæli ofbeldi gegn öldruðum þrífst hér á landi og gera tillögur að breytingum til að koma í veg fyrir það. Æskilegt væri að innleiða tilkynningarskyldu hjá starfsfólki öldrunarstofnana og heimaþjónustu ef þá grunar að aldraður einstaklingur verði fyrir ofbeldi. Jafnframt þarf þá það ferli sem þar tekur við að vera skýrt og skilvirkt. Einnig er ljóst að ofbeldi gegn öldruðum er algengast inni á heimili einstaklingsins og þá er líklegra að aðstandendur þeirra standi þar að baki. Þarf því að fara fram vitundarvakning á vandamálinu, börn þurfa að alast upp í því að bera virðingu fyrir þeim sem eldri eru ásamt því að efla þarf stöðu aldraðra í þjóðfélaginu.²²⁵

13 LOKAORD

Í þessari skýrslu hefur helst verið fjallað um lagalega réttarstöðu eldra fólks. Ljóst er að mikill munur er á annars vegar formlegri réttarstöðu og hins vegar raunverulegri réttarstöðu. Stöðu eldra fólks er á margan hátt ábótavant og virðast fáir hafa séð sér hag í því að berjast fyrir bættem kjörum þessa hóps á opinberum vettvangi svo eftir sé tekið. Grái herinn, baráttuhópur innan raða eldri borgara hefur þó

²²² Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 507-509.

²²³ Upplýsingar fengnar af vef landlæknisembættisins, www.landlaeknir.is (Sótt 7. október 2021).

²²⁴ Upplýsingar fengnar á vef Reykjavíkurborgar.

http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/myndir/svid/thjonustu_og_rekstrasvid/15_j%3C%BA%3C%AD%3C%BEj%3C%B3%3C%B0legur_bar%3C%A1ttudagur.pdf (Sótt 7. október 2021).

²²⁵ Matthías Halldórsson (2006). *Ofbeldi gegn öldruðum*. Sótt af <http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572>

tekið málin í sínar hendur og berst fyrir mannsæmandi kjörum og virðingu gagnvart eldri borgurum.²²⁶ Eldra fólk er oft og tíðum illa í stakk búið til að gæta réttinda sinna, sérstaklega ef aldurstengdir sjúkdómar hrjá það, en líta þarf á málefni eldra fólks út frá hverjum og einum einstaklingi sem fellur í þann hóp. Sérstök hættu er á að brotið sé gegn rétti eldra fólks til öryggis. Sérstaklega er mikilvægt að rétturinn til fullnægjandi aðgangs að heilsugæslu sé til staðar þegar síga tekur á síðari hluta ævinnar ásamt því að einstaklingur búi við viðunandi lífskjör. Í mörgum ríkjum er til staðar velferðarkerfi sem sér til þess að mæta þessum þörfum eins og t.d. á Íslandi. Því er ekki hægt að neita að sífellt vaxandi hópur eldra fólks er farinn að þrýsta á það kerfi sem til staðar er. Hér á landi verður þessa helst vart þegar kemur að hjúkrunar- og dvalarheimilum fyrir aldraða og þeirri staðreynd að erfitt hefur reynst að anna eftirspurn eftir rýmum á slíkum stofnunum.

Ýmsar róttækar breytingar eru nauðsynlegar til að bæta réttarstöðu eldra fólks svo það njóti almennra mannréttinda og jafnréttis á við aðra þegna þjóðfélagsins. Til samanburðar má taka dæmi af málefnum fatlaðs fólks sem eru komin áratugum á undan í allri þjónustu. Fatlað fólk hefur sérstaka réttindagæslumenn ásamt því að í öllum nefndum er varða málefni fatlaðs fólks er ætíð fulltrúi þeirra í þeim hópi. Það sama gildir ekki um aldraða, þeir hafa ekki sérstaka réttindagæslumenn og hafa þurft að berjast fyrir því að fá fulltrúa úr sínum röðum í ráð og nefndir þar sem fjallað er um málefni eldri borgara, oft án árangurs.²²⁷ Nauðsynlegt er að marka skýra stefnu til að tryggja eldra fólki mannsæmandi kjör þar sem framlag þeirra til nútíma velferðarsamfélags er metið að verðleikum. Almennatryggingakerfinu verður að breyta því ef svo heldur fram sem horfir blasir við afturhvarf til fátækraframfærslu fyrri tíma. Efnahagslegt sjálfstæði og félagslegt öryggi eldra fólks stuðlar að bættri heilsu og líðan. Það er því áriðandi að almennatryggingakerfið veiti þeim sem þess þurfa að lágmarki nauðsynlegan framfærslueyri svo að eldra fólk á Íslandi geti lifað við mannsæmandi lífskjör. Fjölmargir eldri borgarar hafa nær allt sitt líf greitt sérstakt almennatryggingagjald án þess að það hafi dregist frá skattgreiðslum. Grunnlífeyrir er endurgreiðsla þessara framlaga og er því um tvísköttun að ræða að innheimta tekjuskatt af grunnlífeyri. Það er því mikið réttindamál að fá þessu breytt. Jafnframt því þarf lágmarksframfærslueyri að taka mið af skilgreindum lágmarksútgjöldum einstaklinga og draga þarf úr tekjutengingum hjá þeim sem minnstar hafa tekjurnar þannig að framfærslueyri eftir skatta verði ekki undir skilgreindri lágmarksframfærslu. Það hversu víðtæk tekjutenging er á lífeyriskerfi almennatrygginga hefur verið harðlega gagnrýnt enda hefur tekjutryggingin það í för með sér að eftir því sem aðrar tekjur hækka lækka lífeyrisgreiðslurnar.

Eldra fólk á rétt á því að verða ekki fyrir mismunun og það ber að koma í veg fyrir að hlutverk þeirra og þátttaka í samfélaginu verði virt að vettugi og eingöngu sé horft til allra þeirra sem komnir

²²⁶ Sjá heimasíðu Gráa hersins: <https://graiherinn.is/>

²²⁷ Margrét Margeirsdóttir. *Framtíðarsýn eldri borgara*. Erindi haldið í Safnaðarheimili Seljakirkju 20. október 2004 á námsstefnu fagdeildar öldrunarhjúkrunarfræðinga, sjúkraliða og Félags eldri borgara í Reykjavík.

eru yfir 65 ára aldur í neikvæðu ljósi. Slík neikvæð ímynd af öldruðum getur leitt til þess að komið sé fram við eldra fólk af vanvirðingu, misrétti og stundum með ofbeldi. Stjórnvöld eiga að sjá til þess að ímynd eldra fólks sé jákvæð og að öldruðum sé í auknum mæli gert kleift að vera þátttakendur í samfélaginu í stað þess að vera þiggjendur. Til dæmis með auknum tækifærum á atvinnumarkaðnum og öflugri almennri þátttöku í samfélaginu. Aðgengi er eitt af lykilhugtökunum þegar rætt er um réttarstöðu eldra fólks. Aðgengi eldra fólks að hvers kyns upplýsingum sem málefni þeirra varða ásamt aðgengi þeirra að húsnæði og stofnunum sem þeir sækja sem og tækifæri þeirra til að sækja rétt sinn eru grundvallaratriði þegar kemur að þátttöku þeirra í samfélaginu. Ef aldraður einstaklingur fær ekki tækifæri til að vera virkur þjóðfélagsþegn er mikil hætta á að hann einangrist og verði einmana. Einnig er nauðsynlegt að vinna að viðhorfsbreytingu í samfélaginu til að koma í veg fyrir aldursskiptingu, þannig að staða fólks í samfélaginu og hlutverkin sem því eru ætluð á hverjum tíma, ráðist ekki af aldurs skeiðum heldur aðstæðum hvers og eins.

Búsetumál eldra fólks þarf einnig að bæta. Það á enginn aldraður einstaklingur að þurfa að deila persónulegu rými með ókunnugum eða vera aðskilinn frá maka sínum þegar hann flyst af heimili sínu á dvalarheimili fyrir aldraða. Nauðsynlegt er að gera áætlanir um byggingu íbúða, sambýla og hjúkrunaríbúða í því skyni að draga úr þörf fyrir stofnana úrræði. Auka þarf fjölbreytileika þeirra kosta sem fyrir hendi eru til að mæta mismunandi þörfum eldri borgara. Sem dæmi þarf að koma á úrræðum til handa fólki sem vill aðlaga húsnæði sitt að breyttum forsendum efri árána svo að það þurfi ekki að flytja. Fagaðilar ættu að meta hvaða endurbætur og breytingar þurfi að gera ásamt því að kanna möguleika á notkun hjálpartækja til að auðvelda áframhaldandi búsetu á eigin heimili á efri árum.

Gera þarf allsherjar úttekt á aðstæðum eldra fólks, hvort sem það býr í heimahúsi, á dvalarheimilum, stofnunum eða hjúkrunarheimilum. Hér á landi þarf að rannsaka ofbeldi gegn öldruðum nánar til að kanna hvort og þá að hversu miklu leyti það er raunverulegt vandamál í íslensku þjóðfélagi. Einnig þarf að efla forvarnir og stuðla að sérstökum úrlausnum fyrir aldraða ef þeir verða fyrir ofbeldi. Jafnframt er nauðsynlegt að auka og gera skilvirkara eftirlit með starfsemi á stofnunum, starfsemi heimaþjónustunnar og á öðrum vistheimilum fyrir aldraða.

Eldri borgarar eru sífellt vaxandi hópur í íslensku samfélagi og því er mikilvægt að hagsmuna þeirra sé gætt af kostgæfni. Það varðar ekki einungis þá sem eru aldraðir í dag heldur einnig komandi kynslóðir.

Alþingistíðindi.

Anna Jónsdóttir, Jóna Eggertsdóttir og Sigurrós Sigurðardóttir (1996). *Tómstundir*. Í Hörður Þorgilsson og Jakob Smári, Ritstj. *Árin eftir sextugt – Handbók um efri árin*, bls. 195-208. Forlagið. Reykjavík.

Ármann Snævarr (1988). *Almenn lögfræði*. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík.

Ástríður Stefánsdóttir og Vilhjálmur Árnason (2004). *Sjálfræði og aldraðir*. Siðfræðistofnun og Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson (2005). *Kaflar úr þjóðarétti*. Handrit til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands, (2. útgáfa), Reykjavík.

Björg Thorarensen o.fl.: Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. 2. útgáfa. Reykjavík 2017.

Björg Thorarensen (2008). *Stjórnskipunarréttur mannréttindi*. Bókaútgáfan CODEX, Reykjavík.

Brigit Toebes (2001). The Right to Health. Í Eide, Asbjørn, Krause, Catarina og Rosas, Allan (ritstjórar). *Economic, Social and Cultural Rights*, bls. 169-190. Kluwer Law International. Haag.

Brynhildur G. Flóvenz (2004). *Réttarstaða fatlaðra*. Mannréttindaskrifstofa Íslands og Míningarsjóður Jóhanns Guðmundssonar, Reykjavík.

Brynhildur G. Flóvenz (2006). *Áhyggjulaust æviköld? Í Pétur Kr. Hafstein, Haraldur Henrysson, Páll Hreinsson, Sigrún Guðmundsdóttir og Valborg Þ. Snævarr (ritstj.). Guðrúnarbók*, bls. 105-132. Hið Íslenska bókmenntafélag, Reykjavík.

Claudia Stein and Inka Moritz (1999). *A life course perspective of maintaining independence in older age*. World Health Organization. Genf.

Commission of the European Communities. *Communication from the Commission*.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0094:FIN:EN:PDF> (Sótt 28. maí 2008).

Council of Europe. *Conclusions by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights*.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980751&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (Sótt 28. maí 2008).

Council of Europe. Parliamentary Assembly, *Recommendation 1796* (2007).

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/EREC1796.htm>. (Sótt 28. maí 2008).

Council of Europe. Parliamentary Assembly.

http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11200.htm#P41_2553. (Sótt 28. maí 2008).

Davíð Þór Björgvinsson (2005). Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting. Í Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Björk Hákonardóttir (ritstj.). *Mannréttindasáttmáli Evrópu*, bls. 29-88. Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Dr. Haukur Arnþórsson (2017) *Kjör aldraðra, fjárhagsleg staða eldri borgara*.
http://feb.is/wp-content/uploads/2018/02/Kj%C3%B6r-aldra%C3%B0ra_FEB_endanlegt.pdf (Sótt 5. desember 2018).

Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna. *Svæðaáætlun Alþjóðlegu Madridarframkvæmdaráætlunarinnar um málefni aldraðra 2002*.
http://www.velferdarraduneyti.is/media/Ymsir_vidaukar/Svadaaatlun_aldradir.pdf

Embætti landlæknis (2019). *Tölfræði og rannsóknir; Hjúkrunar og dvalarrými- tölur*.
<https://www.landlaeknir.is/tolfraedi-og-rannsoknir/tolfraedi/heilbrigdisthjonusta/hjukrunar-og-dvalarrymi/> (Sótt 20. janúar 2019).

European Commission. European Conference, Brussels, 17 March 2008.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=en&eventsId=58&furtherEvents=yes>. (Sótt 28. maí 2008).

Félags- og tryggingamálaráðuneytið (2008). *Skipulag hjúkrunarheimila*. Reykjavík.

Félagsmálaráðuneytið. *Samningur um réttindi fólks með fötlun*,
<http://www.felagsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/nr/3496> (Sótt 23. nóvember 2007).

Forsætisráðuneytið (1993). *Stjórnáætlunin ásamt greinargerð*. Reykjavík.

Forsætisráðuneytið (2002). *Nefnd um sveigjanleg starfslok – lokaskýrsla október 2002*. Reykjavík.

Framkvæmdastjórn árs aldraðra (1999). *Lokaskýrsla Framkvæmdastjórnar árs aldraðra 1999*.
http://www.velferdarraduneyti.is/media/Ar_aldradra/Lokaskyrslan.pdf

GeroNord (2018). *News on research, developmental work and education within the ageing area in the Nordic Countries*. <http://www.ngf-geronord.se/GeroNord2-2018.pdf> (Sótt 29. október 2018).

Grái herinn: <https://graiherinn.is/>

Greinargerð um Réttindaskrá Evrópusambandsins.
http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/04473_en.pdf (Sótt 20. september 2005).

Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan. 2. útgáfa, Reykjavík.

Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mördur Árnason (2001). *Grágás*. Mál og menning. Reykjavík.

Hagstofa Íslands (2017). *Hagtíðindi Mannfjöldaspá*. bls. 1-11.

Hagstofa Íslands (2019). *Mannfjöldapróun 2018, Hagtíðindi*.
<http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/e33d2cb3-2b74-4835-b326-0d5ea3926918.pdf>

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (2003). *Skýrsla stýrihóps um stefnumótun í málefnum aldraðra til ársins 2015*.

Heilbrigðisráðuneytið (2019). *Heilbrigðisstefna – Stefna fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030*.
https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Heilbrigdisstefna_4.juli.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening. Omsorgsplan 2015*. Særtrykk ac St.meld nr. 25 kapittel 1, 2 og 3.

Henrik Zahle (1997). *Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder*. Kaupmannahöfn.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28104184> World Health Organization. *Active Ageing – A Policy Framework*. http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf. (Sótt 20. janúar).

Human Rights Education Associates. „Rights of the elderly”. <http://www.hrea.org/learn/guides/aged.html> (Sótt 30. maí 2007).

“Ísland ári fyrr í formennsku í Norrænu ráðherranefndinni“, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/05/18/Island-ari-fyrr-i-formennsku-i-Norraenu-radherranefndinni/> (Sótt 14. október 2021).

Jón Björnsson (1996). Aldraðir fyrr og nú. Í Hörður Þorgilsson og Jakob Smári, Ritstj. *Árin eftir sextugt – Handbók um efri árin*, bls. 90-110. Forlagið. Reykjavík.

Jón Björnsson (1996). Hvað er öldrun? Í Hörður Þorgilsson og Jakob Smári, Ritstj. *Árin eftir sextugt – Handbók um efri árin*, bls. 37-57. Forlagið. Reykjavík.

Jón Björnsson (1996). Persónuleikinn á efri árum. Í Hörður Þorgilsson og Jakob Smári, Ritstj. *Árin eftir sextugt – Handbók um efri árin*, bls. 147-166. Forlagið. Reykjavík.

Landlæknisembættið (2008). *Áherslur í heilbrigðisþjónustu á hjúkrunarheimilum*. Reykjavík.

Landlæknisembættið (2014). *Faglegar lágmarkskröfur um hjúkrunarheimili*. https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item23094/Faglegar_lagmarkskrofur_hjukrunarheimili_27.mars.2014.pdf

Landlæknisembættið. *Talnabrunnur*, fréttabréf landlæknis um heilbrigðistölfraði. 5. árg. 1. tölublað janúar 2011.

Magdalena Sepulveda, Theo van Banning, Guðrún D. Guðmundsdóttir, Christine Chamoun og Willem van Genugten (2004). *Human Rights Reference Handbook*. University for Peace, San José.

Margrét Margeirsdóttir. *Framtíðarsýn eldri borgara*. Erindi haldið í Safnaðarheimili Seljakirkju 20. október 2004 á námsstefnu Fagdeildar öldrunarhjúkrunarfræðinga, sjúkraliða og Félags eldri borgara í Reykjavík. Af vefslóðinni: http://www.feb.is/htm/hagsmunamal/greinar/2004/framtidars_e_b.htm

Matthías Halldórsson (2006). *Ofbeldi gegn öldruðum*. [Http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572](http://www.landlaeknir.is/?PageID=1055&NewsID=1572)

Ministry of Social Affairs and Health (2008). *National Framework for older people*. Helsinki.

Nordic Gerontological Federation (e.d.). *NGF*. <http://www.ngf-geronord.se/#> (Sótt 25. október 2018).

NOSOSCO (e.d.). *Social Protection in the Nordic Countries, 2015/2016*. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf>

Oddný Mjöll Arnardóttir (2005). Bann við mismunun. Í Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Björk Hákonardóttir (ritstj.). *Mannréttindasáttmáli Evrópu*, bls. 433-473. Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Office of the High Commissioner for Human Rights. *The economic, social and cultural rights of older persons*: 12/08/1995. CESCR General comment 6.

Ólafur Jónsson (1996). Hagsmunasamtök aldraðra. Í Hörður Þorgilsson og Jakob Smári (Ritstj.). *Árin eftir sextugt – Handbók um efri árin*, bls. 545-560. Forlagið. Reykjavík.

Pálmi V. Jónson (2001). *Heilsufar og heilbrigðisþjónusta aldraðra á Íslandi, nú og í framtíð*. Greinargerð birt sem fylgiskjal 6 með skýrslu stýrihóps um stefnu í málefnum aldraðra næstu 15 árin, bls. 103-115. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík.

Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir. Réttur til menntunar og frjálstra kosninga. Í Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Björk Hákonardóttir (ritstj.). *Mannréttindasáttmáli Evrópu*, bls. 510-526. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2005.

Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its tenth working session (A/AC.278/2019/2). <https://undocs.org/en/A/AC.278/2019/2> (Sótt 6. ágúst 2021).

Ríkisendurskoðun. *Þjónusta við aldraða*. Stjórnsýsluúttekt. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2005.

Ríkislögreglustjóri (2021). *Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi*. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/03/Ofbeldi-gegn-oldrudum.pdf> (Sótt 12. nóvember 2021).

Samráðsgáttin: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2926](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2926)

Scott Leckie. The Right to Housing. Í Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Rosas (ritstjórar). *Economic, Social and Cultural Rights*, bls. 149-168. Kluwer Law International. Haag, 2001.

Sigríður Danielsdóttir (2005). Hér á ég heima! Í *Listin að lifa*. Félagssrit Landssambands eldri borgara, 1. tbl. 10. árg. bls. 30-31.

Sigurður Líndal (2004). *Inngangur að lögfræði: Þjóðarréttarreglur III*. Úlfljótur. Reykjavík 2004.

Sigurveig Jónsdóttir og Helga Guðrún Johnson (2007). *Upplýsingalög í þágu almennings – Leiðbeiningarit*. Forsætisráðuneytið. Reykjavík.

Skýrsla félags- og barnamálaráðherra um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis, bls. 22. <https://www.althingi.is/alttext/pdf/150/s/2122.pdf>

Socialministeret (2007). *Socialpolitisk redegørelse og handlingsplan*. Mál og indsats 06/07. Kaupmannahöfn.

Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin*. Tryggingastofnun ríkisins. Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Stefán Ólafsson (2003). Framþróun velferðarríkisins. Frá ölmusu til borgararéttinda – og aftur til baka? Í Friðrik H. Jónsson (ritstj.). *Rannsóknir í félagsvísindum IV. Félagsvísindadeild*, bls. 93-104. Háskólaútgáfan. Reykjavík.

Stjórnarráðið (2018). *Staða framkvæmdaáætlunar um byggingu hjúkrunarrýma og tillögur um framhald framkvæmdaáætlunar til ársins 2023*. Greinargerð til undirbúnings fjármálaáætlunar 2019-2023, vinnuskjal. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0a02ee73-47ef-11e8-942b-005056bc530c> (Sótt 22. janúar 2019).

Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention.

<https://social.un.org/ageing-working-group/documents/Coalition%20to%20Strengthen%20the%20Rights%20of%20Older%20People.pdf> (Sótt 15. ágúst 2021).

„The Age of Ageing“, sjá <https://25nkg.is/>

Time for a UN Convention on the rights of older persons. How the Covid-19 pandemic has shown the need to protect our rights in older age (2020).

https://www.age-platform.eu/sites/default/files/Discussion_Paper_COVID-19_Time_for_a_UN_Convention-Aug2020.pdf

„Umboðsmaður aldraðra“, <https://xs.is/frettir/2021/04/umbodsmadur-aldradrahv> (Sótt 15. október 2021).

UN Doc A/RES/47/5. www.un.org.

UN Doc. A/RES/37/51. <http://www.un.org>.

UN Doc. A/RES/46/91. <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm>.

UN Doc. A/74/186. <https://undocs.org/en/A/74/186>.

UN [General comment no. 6 \(2018\) on equality and non-discrimination \(un.org\)](https://www.un.org/development/desa/ageing/undocs.org/en/A/74/186).

UN [General comment No.7 on Article 4.3 and 33.3 - the participation of persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention | OHCHR](https://www.un.org/development/desa/ageing/undocs.org/en/A/74/186)

UN Meetings and Events. *United Nations Programme on Ageing.* http://www.un.org/esa/socdev/ageing/un_meetings.html.

UN, Department of Social Affairs. *Population ageing and development 2009.* <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009chart.pdf>.

UN. International Day of Older Persons. <http://www.un.org/depts/dhl/olderpersons/>.

UN. Report of the Secretary-General. *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing*, 62nd session, A/62/131, 23 July 2007, pages 4-5.

UN. Report of the Secretary-General. *Major developments in the area of ageing since the Second World Assembly on Ageing.* <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/625/90/PDF/N0662590.pdf?OpenElement>.

UN. Second World Assembly on Ageing Madrid 8-12 April 2002. *United Nations Programme on Ageing.* <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworld02.html>.

UN (2020) UNIDOP: „Pandemics: Do They Change How We Address Age and Ageing?“. <https://www.un.org/development/desa/ageing/international-day-of-older-persons-homepage/2020unidop.html> (Sótt 6. september 2021).

UN Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities <https://undocs.org/en/A/74/186>

United Nations (2008). *Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing.* New York.

United Nations. „How the debate on a new convention on the rights of older persons is progressing“. Sjá <https://www.age-platform.eu/special-briefing/united-nations-how-debate-new-convention-rights-older-persons-progressing> (Sótt 15. ágúst 2021).

Upplýsingar af heimasíðunni sweden.se. <https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden> (Sótt 28. júní 2021).

Upplýsingar af vef Landssamtaka lífeyrissjóða, www.lifeyrismal.is. (Sótt 6. júlí 2021).

Utanríkisráðuneytið (2007). *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu*. Reykjavík.

Utanríkisráðuneytið. *Evrópuráðið. Starfsemi og áfangar*. www.utanrikisraduneyti.is/stofnanir-og-nefndir/althjodastofnanir/nr/11.

Velferðarráðuneytið (2014). *Skipulag hjúkrunarheimila. Lágmarksviðmið um byggingu og starfsemi hjúkrunarheimila og hjúkrunarrýma*. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/Vidmid_um_skipulag_hjukrunarheimila_2014.pdf (Sótt 12. nóvember 2021).

Vilhjálmur Árnason (ritstj.) (2004). *Sjálfræði í aðstæðum aldraðra*. Reykjavík. Siðfræðistofnun og Háskólaútgáfan.

Yon Y, Mikton CR, Gassoumis ZD, Wilber KH. *Lancet Glob Health* (2017). *Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28104184> (Sótt 20. janúar 2019).

World Health Organization, kafli 5 í *World Report on violence and health*. http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/chap5.pdf (Sótt 16. ágúst 2011).

World health organization (2018). *Elder abuse*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>. (Sótt 20. janúar 2019).

World Health Organization. *Global Age-friendly Cities: A Guide*. http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf. (Sótt 28. maí 2008).

World Health Organization. *The Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse*. <http://www.globalaging.org/elderrights/world/2007/torontodecla.pdf>. (Sótt 28. maí 2008).

World population prospects. Key findings and advance table (2017). https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf (Sótt 20. október 2018).

Öldrunarráð Íslands (e.d). *Öldrunarráð Íslands*. <https://www.öldrunarrad.is/öldrunarrad> (Sótt 4. desember 2018).

Lagaskrá

Lög nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ólgilda löggerninga.

Lög nr. 19/1940, hegningarlög.

Lög nr. 33/1944, stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Lög nr. 39/1988, um bifreiðagjald.

Lög nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Lög nr. 31/1993, hjúskaparlög.

Lög nr. 37/1993, stjórnarsýslulög.

Lög nr. 113/1994, um eftirlaun aldraðra.

Lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

Lög nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga.

Lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Lög nr. 25/1998, Mannréttindasáttmáli Evrópu (samningsviðauki nr. 11).

Lög nr. 125/1999, um málefni aldraðra.

Lög nr. 76/2003, barnalög.

Lög nr. 99/2007, um félagslega aðstoð.

Lög nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu.

Lög nr. 100/2007, um almannatryggingar.

Lög nr. 112/2008, um sjúkratryggingar.

Lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Lög nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn.

Lög nr. 140/2012, upplýsingalög.

Lög nr. 80/2016, um útlendinga.

Lög nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur.

Lög nr. 85/2018, um jafna meðferð utan vinnumarkaðar.

Lög nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði.

Lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Lög nr. 74/2020, um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða.

Reglugerðir

Nr. 1112/2006 um stofnanþjónustu fyrir aldraða.

Nr. 786/2007 um eftirlit landlæknis með rekstri heilbrigðisþjónustu og faglegar lágmarkskröfur.

Nr. 55/2009 um styrki til kaupa á næringarefnum og sérfaði.

Nr. 170/2009 um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða.

Nr. 466/2012 um færni- og heilsumat vegna dvalar- og hjúkrunarryma.

Nr. 451/2013 um þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði sjúkratryggðra við tannlækningar.

Nr. 468/2014 um framkvæmdasjóð aldraðra.

Nr. 1200/2018 um heimilisuppbót og uppætur á lífeyri.

Nr. 1143/2019 um greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í lyfjakostnaði.

Nr. 1364/2019 um endurgreiðslu kostnaðar vegna þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkrahjálfa sem starfa án samnings við Sjúkratryggingar Íslands.

Nr. 1111/2020 um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa.

Nr. 1350/2020 um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu.

Nr. 760/2021 um styrki vegna hjálpartækja.

Alþjóðlegir samningar

Alþjóðasamningur um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, 1984.

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi. International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations, 1996.

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1996.

Alþjóðasamningur um réttindi farandverkafólks og fjölskyldna þeirra, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990.

Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, Council of Europe's European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment, 1987.

Félagsmálasáttmáli Evrópu. European Social Charter. Concil of Europe, 1965.

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, Universal Declaration of Human Rights, 1948.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2007.

Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against women, 1979.

Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis (Mannréttinasáttmáli Evrópu), European Convention on Human Rights, 1950. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), EEA Agreement, 1992.

Tilskipun ráðsins nr. 2000/43/EB frá 29. júní 2000 um beitingu meginreglunnar um jafnrétti án tillits til kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

Tilskipun ráðsins nr. 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafnrétti á vinnumarkaði og í starfi.

Hæstaréttardómar

Hrd. 1993. bls. 1217

Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)

Hrd. 2003. bls. 34111 (549/2002)

Ákvarðanir og dómar Mannréttindanefndar Evrópu og Mannréttindadómstóls Evrópu

Ákvörðun MNE í máli nr. 7154/75 frá 12. júlí 1978.

Dómur MDE í máli nr. 32967/96 frá 17. janúar 2002.