

Anna Chabiera

Główna Specjalistka w Zespole ds. Równego Traktowania
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
a.chabiera@brpo.gov.pl

Dyskryminacja osób starszych – perspektywa Narodowej Instytucji Ochrony Praw Człowieka i zarazem Niezależnego Organu ds. Równego Traktowania w Polsce

Prezentacja na Ósmą Sesję Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się w dniu 6 lipca 2017 r. ,
Nowy Jork

(wersja polska)

Pani Przewodnicząca, Panie i Panowie,

W imieniu Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który pełni również funkcję niezależnego organu ds. Równego traktowania, chciałabym podziękować Państwu za zaproszenie Narodowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka do przedstawienia swojej perspektywy podczas kolejnych Sesji Grupy Roboczej ds. Starzenia się. W mojej prezentacji przedstawię krótko tło odnoszące się do wartości wspierających równe traktowanie oraz kilka danych statystycznych, tak by przejść do dwóch przykładów dyskryminacji ze względu na wiek i ogólnych argumentów dotyczących potrzeby opracowania i wdrożenia wiążącego instrumentu ochrony praw osób starszych.

Mówiąc o perspektywie polskiego ombudsmana mam świadomość, że przedstawiam tylko mały fragment światowej układanki związanej z ochroną praw osób starszych. Niemniej wyznawane w Polsce wartości, mogą być podobne dla części państw. W szczególności dla państw przywiązanych do tradycyjnych rozwiązań i uznających pierwszorzędną rolę rodziny w zakresie wspierania osób starszych. To wartości stoją za naszymi konkretnymi zachowaniami, często podejmowanymi bez głębszej refleksji.

Jak wynika z analiz Public Interest Research Centre z siedzibą w Londynie, które bazują na wynikach World Values Survey, osoby które cenią wartości sprzyjające różnorodności, w tym różnorodności ze względu na wiek cenią również otwartość na zmianę i wartości związane z wyrażaniem siebie (self-expression). Równocześnie osoby przywiązane w większym stopniu do hierarchii, status quo oraz do bezpieczeństwa, w mniejszym zakresie cenią wartości związane z różnorodnością.

Wyniki World Values Survey, pokazują, że od 1981 r. wartości wyznawane w państwach na całym świecie ulegają większym lub mniejszym zmianom. W Polsce te zmiany były najbardziej widoczne po wstąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r., kiedy to przesunęliśmy się na mapie wartości w kierunku tych sprzyjających różnorodności oraz po 2008 r. –

początek kryzysu finansowego - kiedy zaczęły w naszym społeczeństwie przeważać przywiązanie do bezpieczeństwa i tradycji, ale też – co jest tutaj dobrą wiadomością - do wartości związanych z wyrażaniem siebie, które sprzyjają równości i tym samym również partnerskiemu a nie paternalistycznemu odnoszeniu się do osób o słabszej pozycji.

Te nieustające zmiany wyznawanych w danym społeczeństwie wartości przemawiają za potrzebą jasnego określenia i ciągłego przypominania, na czym w praktyce polega zapewnienie prawa do równego traktowania.

Wyzwania dotyczące niedyskryminacji osób starszych należy rozpatrywać w dwóch wymiarach: spraw bieżących oraz perspektywy kolejnych 30-40 lat. Te dwa wymiary łączą się ze sobą, jednakże dodatkowo szybkie starzenie się polskiego społeczeństwa sprawia, że problemy systemowe i infrastrukturalne, które stawiają osoby starsze w gorszej sytuacji, jeśli nie zostaną podjęte w odpowiedni sposób, będą w krótkim czasie dotyczyć znacznie większej liczby starszych obywateli, zwłaszcza tych żyjących w osamotnieniu. Liczbę samotnych osób starszych, o bardzo wąskich kontaktach społecznych, z problemami w wykonywaniu codziennych czynności, które nie mają do kogo zwrócić się o pomoc, można szacować na podstawie European Health Interview Survey (EHIS) w Polsce w 2014 r. na blisko 1 mln osób – odsetek widoczny gołym okiem nawet w 38 mln społeczeństwie. Przekonanie, że rodzina podoła opiece osób starszych w perspektywie starzenia się społeczeństwa staje się coraz bardziej iluzoryczne.

Przyjrzyjmy się bliżej perspektywie antydyskryminacyjnej – w szczególności wyzwaniom, z którymi się mierzymy jako NHRI i Equality Body. W oparciu o wyniki badań społecznych zleconych przez Rzecznika Praw Obywatelskich chciałabym na dwóch przykładach przybliżyć zjawisko dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, systemowej.

W Polsce prawo zakazuje dyskryminacji ze względu na wiek wyłącznie w obszarze zatrudnienia, podobnie jak przepisy UE w tym zakresie. Reprezentatywne badanie, dotyczące świadomości prawnej w zakresie równego traktowania, przeprowadzone w Polsce w grudniu 2016 pokazuje, że blisko 40 % Polaków nie dostrzega dyskryminacji w zwolnieniu pracownika jedynie dlatego, że osiągnął wiek emerytalny. Istotne jest także, że jedynie 33% naszego społeczeństwa wie, że istnieje prawo zakazujące dyskryminacji na rynku pracy.

Brak świadomości w odniesieniu do istniejących przepisów prawnych sprawia, że prawo nie wspiera konkretnych osób, które czują się wypychane z rynku pracy ze względu na wiek. Potrzebujemy mechanizmów monitorujących działania Państwa w zakresie zwiększania świadomości prawnej w tym obszarze.

Drugie badanie zostało przeprowadzone w jednym z polskich województw i koncentrowało się na sprawdzeniu, w jaki sposób lokalni decydenci i kierownicy ośrodków pomocy społecznej rozumieją i wdrażają zasady wynikające z dokumentów międzynarodowych tj. Rezolucji 46/91 i MIPAA. Wyniki badania wskazują, że lokalni decydenci są przekonani, że dyskryminacja oznacza jedynie bezpośrednie wykluczanie osób starszych z lokalnej

społeczności i zaprzeczają jej stosowania w ich gminie. Nie dostrzegają jednak dyskryminacji pośredniej, kiedy to pozornie neutralne postanowienie lub kryterium uniemożliwia osobom starszym korzystanie z wypracowanych przez samorząd dóbr i programów. To zjawisko w najszerszym znaczeniu odnosi się również do barier systemowych. Brak odpowiedniej infrastruktury, ale też mechanizmów docierania z ofertą usług do osób samotnych, oznacza dla tych osób faktyczne ograniczenie w realizacji podstawowych praw człowieka, jakimi jest prawo do godnego życia, do decydowania o sobie etc. Ponadto wyniki kontroli NIK gminnym decydującym łatwiej przychodzi kierowanie osób potrzebujących wsparcia do opieki instytucjonalnej niż przygotowywanie oferty usług w miejscu zamieszkania. W latach 2011-2014 liczba osób kierowanych do opieki instytucjonalnej wzrosła o 40%, natomiast liczba osób korzystających z usług w miejscu zamieszkania pozostała na tym samym poziomie.

Dotychczasowe miękkie prawo międzynarodowe, chociaż ważne i mające pewien wpływ na poprawę dostrzegania sytuacji osób starszych i zmian demograficznych, nie jest w Polsce traktowane jako istotny punkt odniesienia. Plan Madrycki, który dodatkowo - jak wskazała Pani Rosa Kornfeld-Matte, niezależny ekspert - sam w sobie nie jest instrumentem ochrony praw człowieka, został przetłumaczony na polski dopiero po dziesięciu latach od jego przyjęcia w 2002 r. m.in. po interwencjach Rzecznika Praw Obywatelskich. Z ubolewaniem należy zauważyć, że polskie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie odpowiedziało na kwestionariusz Niezależnego Eksperta. Do tej pory nie przekazało również cyklicznego raportu ze stanu wdrożenia Planu Madryckiego w ramach ostatniego przeglądu. Oprócz raportu z Polski w połowie czerwca brakowało jeszcze raportów z około 10 państw naszego regionu. Termin składania raportów jak wiadomo upłynął na jesieni ubiegłego roku.

Z tego względu potrzebny jest regionalny i światowy trend do podejmowania wiążących zobowiązań względem realizacji praw osób starszych, który ułatwiłby dostrzeżenie decydującym kapitału politycznego i społecznego we włączeniu się w ten proces. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich Konwencja stanowiłaby też pomoc dla rządów państw narodowych w aktywnym, systemowym podejmowaniu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw. Włączenie się w przygotowywanie i wdrożenie Konwencji stanowiłby jasny przekaz dla całego społeczeństwa o poważnym traktowaniu spraw związanych ze starością. Byłby to również przejrzysty argument, wobec wielości innych spraw i problemów, które odwodzą od wprowadzania koniecznych zmian na tym polu. W myśl zasady równego traktowania przyjęcie Konwencji byłoby typową akcją pozytywną, wyrównującą szanse osób i całych grup społecznych narażonych na marginalizację i gorsze traktowanie.

Commissioner for Human Rights dostrzega i docenia działania rządu na rzecz poprawy sytuacji osób starszych w Polsce, ale ocenia je jako mocno niewystarczające. Przyjęte w ostatnich latach dokumenty również mają charakter miękkie. W rezultacie wzmocnienie i wsparcie ze strony państwa otrzymują te regiony i miejscowości, które są aktywne na tym polu. W pozostałych obszarach osoby starsze są pozostawione same sobie, a decydenci wydają się często odporni na dane statystyczne, które ilustrują sytuację osób starszych.

Należy również zaznaczyć, że miękkie prawo nie daje ochrony prawnej przed dyskryminacją. Nowy instrument prawny mógłby stanowić podstawę do zabezpieczenia osób starszych przed dyskryminacją w obszarach nie chronionych przez ustawodawstwo unijne tzn. w dostępie do usług, ochronie zdrowia, edukacji i innych. For instance w opiece zdrowotnej czas oczekiwania na zabiegi skorelowane z wiekiem będzie się zwiększał ze względu na przyrost liczby osób starszych. Wyzwaniem jest również stereotypowe postrzeganie pacjenta w starszym wieku jako niezdolnego do samodzielnego podejmowania decyzji oraz paternalistyczny sposób odnoszenia się do osób starszych.

Tylko wspomnę, że miękkie prawo nie daje podstaw prawnych do podejmowania działań pozytywnych, niwelujących systemowe nierówności. W Polsce ze względu na wąskie rozumienie dyskryminacji i wyrównywania szans polityki rządowe i samorządowe nie są sprawdzane pod kątem występowania barier dla osób starszych.

Miękkie prawo nie daje nam również możliwości domagania się planowania działań z wyprzedzeniem. W Polsce w 2013 r. zostały przyjęte Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej do 2020 r., Podkreślam, że są to Założenia. Nadal nie dysponujemy Strategią i konkretnym planem działania mimo zapowiedzi rządu. Ta opieszałość może przełożyć się na pogłębianie się dotychczasowych nierówności.

Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich włącza się w debatę zarówno na poziomie globalnym jak i krajowym poprzez Akcję Za starość naszą i waszą – rozmawiajmy o Konwencji o prawach osób starszych. Potrzebujemy aby prawa osób starszych stały się bardziej widoczne w dyskursie publicznym, potrzebujemy wsparcia w skutecznym zabieganiu o równe traktowanie bez względu na wiek, a tym samym w zabieganiu o realizację w praktyce praw człowieka względem osób starszych.

Dziękuję za uwagę