



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17/07/2018

Adam Bodnar

XI.503.2.2016.ACh

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawie ochrony praw seniorów i senierek, uprzejmie dziękuję za odpowiedź udzieloną przez Panią Elżbietę Bojanowską, Podsekretarz Stanu w resorcie Pani Minister, z dnia 16 kwietnia br. (ozn.: DAS.III.071.1.2018.MB).

Na wstępie pragnę podkreślić znaczenie prac nad nowym instrumentem prawa międzynarodowego odnoszącego się do praw osób starszych oraz istotę spotkań Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (*Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA*), która stanowi forum wymiany poglądów państw członkowskich w kwestii ochrony praw osób starszych. Stanowi również przestrzeń nawiązywania współpracy pomiędzy państwami, które chcą się zaangażować w przygotowanie nowego instrumentu. Pragnę przy tym zauważyć, że nowy międzynarodowy instrument prawny ukierunkowany na ochronę praw osób starszych miałby olbrzymi wpływ na sytuację osób starszych w Polsce i w innych regionach świata. Indeks Aktywnego Starzenia się (*Active Ageing Index, AAI*), ilustrujący wykorzystanie potencjału osób starszych także w Polsce wskazuje, że w latach 2007-2015 nie nastąpiła znaczna poprawa sytuacji osób starszych w naszym kraju. W szczególności niepokoi brak zmian w obszarze niezależnego życia oraz na terenach wiejskich¹. Nie tylko więc jako społeczeństwo mierzymy się z wyzwaniami związanymi z przygotowaniem odpowiedniego wsparcia dla obecnej generacji osób starszych, ale brak zmian w obszarach objętych miernikami AAI świadczy również o słabej antycypacji prognoz demograficznych.

¹ Criteria - Specific analysis of the Active Ageing Index (AAI) at national level in Poland, w: AAI results for different population groups in Poland, 2017, <https://statswiki.unece.org/display/AAI/VI.+Documents+and+publications>.

Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania, jedną z największych barier dla wprowadzenia odpowiednich innowacji na poziomie lokalnym jest zjawisko ukrytego ageizmu, czyli niechęci i wrogości wobec osób starszych, lub pomijanie ich przy dystrybucji zasobów mających na celu zabezpieczenie potrzeb socjalnych i podstawowych praw, jakimi są godność i prawo do równego traktowania. Niestety, jak pokazują wspomniane wyżej dane, sytuacja osób starszych w Polsce nie ulega znaczącej poprawie. Obowiązkiem instytucji państwowych jest skuteczne przeciwdziałanie tej sytuacji. W tym celu potrzebny jest wzrost świadomości decydentów oraz urzędników państwowych różnych szczebli odnośnie do swoich zobowiązań dotyczących realizacji w praktyce praw osób starszych. W tym kontekście należy zauważyć, że w dyskursie międzynarodowym w kontekście ochrony praw osób starszych następuje przesunięcie akcentów z podejścia skoncentrowanego na zapewnieniu opieki i bezpieczeństwa socjalnego w kierunku zagwarantowania podstawowych praw człowieka, takich jak prawo do godności i równego traktowania. Ten pogląd szczegółowo został przedstawiony w raporcie Agencji Praw Podstawowych UE pt. *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing* (kopia w załączeniu)².

Obowiązujący w Polsce model, w którym to na rodzinie spoczywa głównie obowiązek sprawowania opieki nad osobą starszą potrzebującą wsparcia, w praktyce nie zabezpiecza w pełni prawa do godności seniorów i senierek. Powodem tego stanu rzeczy jest fakt, że rodziny często nie są w stanie samodzielnie tej opieki sprawować lub finansować, zwłaszcza jeżeli osoba starsza doświadcza wielochorobowości, depresji, różnego rodzaju zaburzeń neurologicznych, w tym demencji lub choroby Alzheimera. Na to nakłada się wspomniane negatywne nastawienie do osób starszych, które dodatkowo powoduje obniżenie statusu osoby starszej. Poważne problemy napotykają osoby żyjące samotnie. Na podstawie Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS, 2014)³ można oszacować, że blisko milion osób w Polsce w wieku 65+ ma trudności z wykonywaniem czynności życia codziennego i równocześnie nie ma się do kogo zwrócić o pomoc. Infrastruktura publiczna i skoordynowane wsparcie środowiskowe dla osób starszych nie są rozwinięte w sposób adekwatny do potrzeb. O potrzebie wdrożenia zaplanowanego oraz skoordynowanego wsparcia świadczą wyniki badania empirycznego, przeprowadzonego na moje zlecenie w województwie dolnośląskim⁴. Wyniki tego badania ukazują brak świadomości decydentów na poziomie lokalnym o wpływie dyskryminacji pośredniej na sytuację osób starszych. Działania podejmowane na szczeblu rządowym

² <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/frr-2018-focus-rights-based-ageing>.

³ Główny Urząd Statystyczny, Zdrowie osób starszych w świetle statystyki publicznej, 19.02.2016 r. Dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie,24,1.html>.

⁴ Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 8, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka nr 20, *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego* – analiza i zalecenia.

powinny skutecznie wpływać na wzrost świadomości w tym zakresie osób decydujących o kształcie polityki społecznej na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Biorąc pod uwagę powyższe pragnę podkreślić, że nowy instrument prawa międzynarodowego, oprócz zebrania w jednym dokumencie istotnych praw osób starszych, odgrywałby niezwykle znaczącą rolę w odniesieniu do zwiększenia świadomości o prawach osób starszych, do których ochrony Polska zobowiązała się ratyfikując międzynarodowe traktaty dotyczące praw człowieka, w tym Powszechną Deklarację Praw Człowieka oraz Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ponieważ – jak pokazują dane – w praktyce potencjał osób starszych nie jest zrealizowany w zadowalającym stopniu – potrzebny jest instrument prawa międzynarodowego, który *explicite* wskaże prawa i ułatwi tym samym tworzenie mechanizmów, które zapewnią ich realizację w praktyce.

Uznając wagę praw człowieka w odniesieniu do osób starszych oraz poważne niedociągnięcia jeżeli chodzi o ich realizację, państwa członkowskie ONZ kontynuują debatę nad szczegółowymi obszarami, które powinny zostać uwzględnione w nowym dokumencie, tak aby jak najtrafniej odpowiedzieć na zaistniałą sytuację, a równocześnie uwzględnić postępujące zmiany demograficzne.

Dlatego z niepokojem odebrałem informację przedstawioną w piśmie wymienionym we wstępie, z której wynika, że udział polskiej delegacji podczas kolejnej sesji Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (*Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA*) w Nowym Jorku w dniach 23-26 lipca 2018 r. nie jest planowany. Z satysfakcją natomiast odnotowałem, że na stronie internetowej OEWGA zostały umieszczone odpowiedzi ze strony Polski, w dokumencie pt. *OEWGA9: Input of Poland to the analytical documents*, co odczytuję za pozytywny sygnał włączenia się Polski w debatę międzynarodową o prawach osób starszych.

Z tego względu pragnę ponownie podkreślić, że zaangażowanie rządu – przede wszystkim w formie udziału odpowiednio umocowanego przedstawiciela w sesjach OEWGA – jest konieczne, aby zapewnić Polsce wpływ na kształt projektowanego aktu prawa międzynarodowego. To podczas sesji OEWGA, zarówno dzięki dyskusjom plenarnym, jak i podczas rozmów nieformalnych, wypracowywany jest model współpracy między państwami i kierunki działań w zakresie mandatu OEWGA. Mój apel o zaangażowanie kieruję do Pani Minister ponieważ to Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest organem właściwym w celu reprezentowania interesów polskiego starzejącego się społeczeństwa, również na forum międzynarodowym. Wreszcie włączenie w prace OEWGA stanowi wyraz troski o stan przestrzegania praw osób starszych nie tylko we własnym kraju, ale także na świecie, a solidarność z osobami, które znajdują się na słabszej pozycji, należy do istotnych w naszym społeczeństwie wartości.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), uprzejmie proszę o przekazanie informacji o ewentualnym udziale w sesji OEWGA. W celu umożliwienia przyjrzenia się sytuacji osób starszych będę zobowiązany za przekazanie danych odnoszących się do ewaluacji prowadzonych programów i polityk ukierunkowanych na sytuację osób starszych – w tym programu Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS) oraz Senior+ oraz ewaluację Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014-2020 lub też planowany schemat ich ewaluacji albo wskazanie działań mających na celu jej przeprowadzenie, z uwzględnieniem nie tylko ilościowej, ale przede wszystkim jakościowej zmiany, która powinna być efektem ich wdrożenia. Uprzejmie proszę w szczególności o przedstawienie, w jaki sposób ujęty w planie ewaluacji zostanie pomiar wpływu prowadzonych programów na realizację w praktyce prawa do równego traktowania, wolności od przemocy i zaniedbania, prawa do autonomii i niezależności, jak również do opieki długoterminowej i paliatywnej, czyli w obszarach omawianych obecnie na forum OEWGA.

Wyrażając nadzieję na dalsze zwiększanie wysiłków Ministerstwa na rzecz ochrony praw osób starszych na forum międzynarodowym i zaangażowanie podczas kolejnych Sesji OEWGA oraz we współpracę międzynarodową pomiędzy sesjami, przesyłam uprzejmie w załączeniu odpowiedzi udzielone Przewodniczącemu OEWGA przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

Załączniki:

1. Odpowiedzi RPO na pytania przewodniczącego OEWGA: Opieka długoterminowa i paliatywna (j. pol.).
2. Odpowiedzi RPO na pytania przewodniczącego OEWGA: Niezależność i autonomia osób starszych (j. pol.).
3. Odpowiedzi RPO na pytania przewodniczącego OEWGA: Opieka długoterminowa i paliatywna oraz niezależność i autonomia osób starszych (j. ang.).
4. Kluczowe elementy nowego instrumentu prawa międzynarodowego w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych, przygotowane i złożone wspólnie z Niemieckim Instytutem Ochrony Praw Człowieka (j. ang.).

5. *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*. European Union Agency for Fundamental Rights, 2018(dostęp: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/frr-2018-focus-rights-based-ageing>).