



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17/07/2018

Adam Bodnar

XI.503.2.2016.ACh

Pan
Jacek Czaputowicz
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Od 2010 r. na forum ONZ zintensyfikowano starania o przyjęcie nowego instrumentu prawa międzynarodowego odnoszącego się do ochrony praw osób starszych, poprzez powołanie, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 65/2010, Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia Się (*Open-ended Working Group on Ageing*, dalej: OEWGA). W 2013 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ powierzyło grupie zadanie rozważenia propozycji nowego instrumentu chroniącego prawa osób starszych na mocy kolejnej rezolucji (A/RES/67/139).

Ze względu na brak zgody wśród państw członkowskich ONZ co do zasadności przygotowania nowego traktatu, wzmocniono dyskusję poprzez powołanie Niezależnej Ekspert ds. przestrzegania praw osób starszych, która w 2016 r. opublikowała swój raport, wskazując potrzebę opracowania i przyjęcia nowego instrumentu ochrony praw osób starszych.

W związku z powyższym państwa członkowskie zdecydowały o omówieniu na dorocznych sesjach Grupy Roboczej kolejnych obszarów, które miałyby zostać objęte nową konwencją. W roku 2017 omówiono kwestie dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych. Podczas 9. Sesji OEWGA w dniach 23-26 lipca 2018 r. tematami wiodącymi będą opieka długoterminowa i paliatywna, jak również niezależność i autonomia osób starszych. W konsekwencji ubiegłorocznej debaty państwa członkowskie zostały również poproszone o przygotowanie propozycji kluczowych elementów (*normative content*)

nowego instrumentu prawnego w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych.

Mimo braku konsensusu między państwami członkowskimi, debata – prowadzona aktualnie przez Argentynę – nabiera konkretnych kształtów. Unia Europejska prezentuje stanowisko zdystansowane wobec tego projektu (choć w przeciągu ostatnich trzech lat uległo ono pewnemu złagodzeniu), wśród państw popierających opracowanie konwencji i aktywnie działających w tym kierunku znajduje się m.in. Słowenia, natomiast Austria i Portugalia należą do Grupy Przyjaciół Osób Starszych, promującej problematykę osób starszych na forum ONZ. Niemcy i Wielka Brytania, jak również Francja i Hiszpania, mimo braku oficjalnego poparcia, angażują się w debatę, nalegając na konkretyzowanie dyskusji, oraz uczestniczą w posiedzeniach sesji i przesyłają odpowiedzi na pytania Przewodniczącego OEWSA. Omawianie konkretnych obszarów ochrony praw osób starszych zajmie najprawdopodobniej jeszcze dwa do trzech lat. Po tym okresie uformuje się grupa państw – spośród tych, które brały udział w dyskusji na wcześniejszym etapie – które wezmą udział w kształtowaniu postanowień nowej konwencji.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, po analizie rozpatrywanych skarg, rozmów z osobami starszymi oraz ich opiekunkami i opiekunami prowadzonych podczas spotkań regionalnych oraz wyników realizowanych badań społecznych, **jestem przekonany o potrzebie opracowania i przyjęcia przez państwa członkowskie ONZ nowej konwencji**, która – podobnie jak Konwencja o prawach dziecka czy Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami – **wymieniałaby *explicit* w jednym dokumencie prawa człowieka odnoszące się do osób starszych**, uwzględniając specyficzne uwarunkowania związane ze starszym wiekiem, jak również wskazywałaby mechanizmy zapewniające realizację tych praw w procesie starzenia się poszczególnych osób i całych społeczeństw.

Nowy międzynarodowy instrument prawny ukierunkowany na ochronę praw osób starszych miałby olbrzymi wpływ na sytuację osób starszych także w Polsce. Indeks Aktywnego Starzenia się (Active Ageing Index, AAI), ilustrujący wykorzystanie potencjału osób starszych wskazuje, że w latach 2007-2015 nie nastąpiła znaczna poprawa sytuacji seniorów i senierek 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.

Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania, jedną z największych barier dla wprowadzenia odpowiednich

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>.

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

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.

Powyższe dane i argumenty przyczyniają się do ponawiania przeze mnie postulatu włączenia się Polski w debatę na temat nowego instrumentu prawa międzynarodowego, dotyczącego praw osób starszych. Swoje spostrzeżenia i apel przedstawiam od dwóch lat w korespondencji z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako organem kształtującym stanowisko Polski w tym zakresie i odpowiedzialnym za politykę senioralną w kraju.

W mojej ocenie włączenie się w tworzenie prawa międzynarodowego stanowi również istotną składową polityki zagranicznej, dlatego uprzejmie przekazuję Panu Ministrowi wcześniejsze pisma w tej sprawie wymieniane z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵. Już w czerwcu odnotowałem z satysfakcją, 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. Niemniej nadal aktualne pozostaje pytanie o udział odpowiednio umocowanego przedstawiciela rządu Polskiego w kolejnych sesjach OEWGA, podczas których określana jest forma współpracy i podejmowane są kluczowe decyzje odnoszące się do dalszych prac nad dokumentem.

W związku z powyższym **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie kwestii zaangażowania Polski w zarysowaną wyżej debatę z perspektywy polityki zagranicznej**. Szczerze liczę, że podziela Pan Minister przekonanie o wadze uwzględnienia spraw społecznych wśród jej priorytetów. Ponadto aktywne zabieganie o najlepsze rozwiązania w prawie międzynarodowym wymaga nie tylko wiedzy merytorycznej, którą dysponuje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ale również kompetencji dyplomatycznych i negocjacyjnych, które posiada Ministerstwo Spraw Zagranicznych. **Brak głębszego zaangażowania w dyskusję na tym etapie oznacza wykluczenie się Polski z posiadania możliwości realnego wpływu na kształt nowego, ważnego aktu prawa międzynarodowego.**

Pragnę również zwrócić uwagę Pana Ministra na wnioski ze spotkania eksperckiego, które miało miejsce w dniu 7 marca br. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, a które zostały ujęte w ostatniej części odpowiedzi przygotowanych przez moje Biuro we współpracy z niemieckim Instytutem Ochrony Praw Człowieka, odnoszących się do kluczowych elementów nowego instrumentu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych. Zawierają one rekomendacje dotyczące ogólnej konstrukcji nowego dokumentu prawa międzynarodowego. W załączeniu przesyłam wskazane opracowanie.

⁵ W załączeniu przesyłam zarówno moje pismo w tej sprawie z dnia 14 marca br., jak i odpowiedź Ministerstwa z dnia 16 kwietnia br.

Biorąc pod uwagę powyższe, będę zobowiązany za podjęcie dyskusji w tym zakresie przez Pana Ministra na szczeblu rządowym w celu wypracowania adekwatnego podejścia do omawianego zagadnienia.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2017 r. poz. 958), będę wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra w przedmiotowej sprawie, w tym możliwości zaangażowania polskiego rządu w debatę na forum ONZ na temat zwiększenia ochrony praw osób starszych. Jednocześnie zapewniam o gotowości do udzielenia odpowiedzi na ewentualne pytania w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku
(podpis na oryginale)

Do wiadomości:

1. Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
2. Pan Adam Lipiński, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania

Załączniki:

1. Kopia pisma RPO do MRPiPS z dnia 14 marca 2018 r.
2. Kopia odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2018 r.
3. *The key elements on the normative content for the development of a possible international standard on the protection of the rights of older people to equality and non-discrimination and the right to live free from violence, neglect and abuse.*
4. *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing.* European Union Agency for Fundamental Rights, 2018.

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