



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24.10.17

Adam Bodnar

XI.503.2.2016.ACh

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

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219) wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania, stale monitoruję działania podejmowane na rzecz zapewnienia realizacji podstawowych praw osób starszych. W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji, dziękując za przesłane do tej pory wyjaśnienia, będę wdzięczny za przyjęcie dalszych uwag dotyczących aktualizacji *Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014-2020* i realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projektów mających na celu zapewnienie osobom starszym opieki długoterminowej. Chciałbym także przedstawić wnioski płynące z tegorocznej, 8. Sesji Grupy Roboczej ds. Starzenia się ONZ, której tematem przewodnim był problem przemocy i dyskryminacji ze względu na wiek.

Uprzejmie dziękuję za odpowiedź z dnia 26 czerwca br. (ozn.: DAS.III.071.1.2017), zawierającą informację o pracach nad aktualizacją *Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014-2020* (uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r., M.P. z 2014 r. po. 118; dalej: *Założenia*) w postaci dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo jako elementu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020*. Pragnę podkreślić wskazaną w piśmie Pani Minister konieczność opracowania dokumentu zawierającego konkretne kierunki polityki, działania i ich wykonawców. Z przedstawionej przez Panią Minister informacji nie wynika

jednak, czy powołany zespół tematyczny – Zespół ds. weryfikacji i aktualizacji założeń polityki senioralnej – zajmuje się również przygotowaniem wspomnianego wyżej dokumentu określającego zadania i wykonawców tych zadań. W związku z powyższym, zwracam się z prośbą o wskazanie, **czy dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* będzie obligował konkretne resorty do podejmowania określonych działań.** Jeżeli – podobnie jak *Założenia* – będzie to dokument jedynie o charakterze kierunkowym, to uprzejmie proszę o informację, **w jakim terminie podległy Pani Minister resort planuje przedstawić właściwy dokument strategiczny.** Pragnę zaznaczyć, że w związku z demograficznym starzeniem się społeczeństwa każdy rok zwłoki w przygotowaniu dokumentu, o którym jest mowa w *Założeniach* przyjętych w grudniu 2013 r., przekłada się na opóźnienia we wdrożeniu potrzebnych zmian i tym samym pozostawia osoby starsze bez wsparcia koniecznego do godnego życia. Prace nad kierunkiem polityki społecznej nie mogą tworzyć wrażenia odsuwania w czasie odpowiedzialności rządu za podjęcie konkretnych, systemowych działań. Dlatego **optymalnym rozwiązaniem byłaby praca równoległa nad kierunkami rozwoju oraz nad planem działania i poddanie ich odpowiednim konsultacjom w tym samym czasie.** Uprzejmie proszę o informację, czy Pani Minister rozważa tego rodzaju harmonogram działań. Pragnę podkreślić również wagę odpowiednio długiego czasu przeznaczanego na konsultacje społeczne.

Z omawianym zagadnieniem wiąże się kwestia **realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz standaryzacji jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych oraz standaryzacji kształcenia w zakresie ich świadczenia, podjętych w ramach programu POWER, oraz projektu pt. „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi”,** prowadzonego w ramach programu PROGRESS. Jak wynika z pisma z dnia 5 maja 2016 r. (ozn.: DAS.III.55401.1.2016.JJ.MB), efektem realizowanych przez Ministerstwo projektów miało być wdrożenie wskazanych wyżej standardów oraz przygotowanie zaleceń strategicznych dotyczących rozwoju systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce. W związku z tym uprzejmie proszę o powiadomienie, czy zakładane rezultaty zostały osiągnięte – w tym zakresie będę wdzięczny za udostępnienie wypracowanych w ramach wymienionych projektów standardów i zaleceń strategicznych oraz za wyjaśnienie, czy podjęto już, a jeśli tak to jakie, działania legislacyjne, lub inne, mające na celu zapewnienie warunków umożliwiających ich prawidłową implementację przez podmioty zobowiązane, zwłaszcza na poziomie samorządu gminnego.

Efekty opisanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projektów mogą mieć szczególne znaczenie w kontekście globalnej debaty o prawach osób starszych. **Osiągnięcia Polski w tym zakresie warto zaprezentować podczas 9. sesji Grupy Roboczej ds. Starzenia się ONZ (*Open-ended Working Group on Ageing*; dalej:**

OEWGA), która zgodnie z ustaleniami z tegorocznej 8. sesji¹ będzie poświęcona **obszarom opieki długoterminowej i opieki paliatywnej, jak również autonomii i niezależności osób starszych**. Kolejne sesje OEWGA mogą być szansą dla Polski do podzielenia się wypracowanymi rozwiązaniami, wzajemnego uczenia się, jak również okazją do budowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej.

Podczas tegorocznej sesji OEWGA omówione zostały obszary odnoszące się do **dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych**, które są szczególnie istotne dla Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu ds. równego traktowania. Pragnę przekazać Pani Minister najistotniejsze refleksje, poruszone podczas tego posiedzenia OEWGA. Uczestnicy debaty doszli do konkluzji, że **istniejące międzynarodowe ramy prawne nie odnoszą się w sposób spójny, systematyczny i całościowy do wyzwań, z którymi mierzą się osoby starsze w ww. obszarach**. Fragmentaryczne podejście do tej kwestii wynika z braku widoczności łamania praw człowieka osób starszych, w postaci nadużyć, przemocy i zaniedbań względem nich. Pani Rosa Kornfeld-Matte, Niezależny Ekspert do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych, wskazała w swojej wypowiedzi, że w regulacjach międzynarodowych brakuje podstawy prawnej zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek. Podkreśliła także, że kultura wsparcia instytucjonalnego toleruje agresję wobec osób starszych oraz ich porzucenie. Mając powyższe na uwadze wezwała do opracowania mechanizmu prewencyjnego oraz obligującego do monitorowania problemów w tym zakresie. Zaznaczyła również, że potrzebne jest wsparcie dla opiekunów nieformalnych i specjalistyczne szkolenia dla opiekunów formalnych.

Warto przytoczyć również wypowiedź pana Craiga Mokhibera, Dyrektora Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, który podkreślił, że chociaż osoby starsze cieszą się takimi samymi prawami, jak wszyscy inni, to w praktyce prawa te realizowane są w starszym wieku w sposób fragmentaryczny i niekompletny. Brakuje systematycznego gromadzenia danych odnoszących się do dyskryminacji ze względu na wiek, z tego względu potrzebne jest opracowanie konwencji, która wprowadziłaby międzynarodowe standardy w tym zakresie.

Starzenie się społeczeństwa w Polsce i konsekwencje z tym związane są wpisane w znacznie szersze trendy światowe. Pan Rio Hada, przedstawiciel Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w Genewie, zilustrował skalę przemocy wobec osób starszych na świecie, podając szacunkowe dane wskazujące, że **jedna na sześć osób starszych na świecie doświadcza przemocy, co przekłada się na 141 milionów osób**. Jest to liczba przekraczająca czternaście razy liczbę osób dotkniętych obecnym kryzysem

¹ Sesja OEWGA odbyła się w dniach 5-7 lipca 2017 r. Więcej zob.: <https://social.un.org/ageing-working-group/eighthsession.shtml>.

w Syrii. **Brakuje jednakże mechanizmów ONZ ukierunkowanych na zgłaszanie i przeciwdziałanie przemocy wobec osób starszych.**

Należy też zwrócić uwagę na głos pani Marii-Soledad Cisternes-Reyes, Specjalnej Wysłanniczki Sekretarza Generalnego ONZ ds. niepełnosprawności i dostępności, która wezwała do przygotowania projektu konwencji o prawach osób starszych ze względu na brak odniesień w rekomendacjach ONZ do sytuacji osób starszych. Według jej analizy jedynie 0,8% rekomendacji ONZ wskazuje na sytuację osób starszych. Z tych względów należy kontynuować prace nad treścią nowego traktatu.

Debata podejmowana na poziomie globalnym powinna mieć też miejsce na poziomie regionalnym (Europa) oraz krajowym – **zwiększenie ochrony osób starszych przed dyskryminacją i przemocą jest bowiem konieczne także w Polsce.**

Zgodnie z art. 32 ust 2 Konstytucji, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Środki ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na wiek wynikające z ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219) przysługują jednakże jedynie ofiarom dyskryminacji ze względu na wiek w obszarze zatrudnienia – ustawa nie znajduje zastosowania do dyskryminacji, której seniorzy doświadczają w obszarze dostępu do zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, edukacji, czy opieki zdrowotnej.

Jak wynika ze zleconego przeze mnie reprezentatywnego badania² jedynie 33% respondentów wie, że dyskryminacja w obszarze zatrudnienia jest niezgodna z prawem. Prawie 40% respondentów nie uznało za dyskryminację zwolnienia pracownika jedynie ze względu na osiągnięcie przez niego wieku emerytalnego³.

Biorąc pod uwagę niedostateczną ochronę prawną osób starszych przed dyskryminacją, a także niską świadomość prawną w zakresie regulacji zakazujących dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy wydaje się, że nowa konwencja o prawach osób starszych stanowiłaby cenny instrument umożliwiający zwiększenie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem, a także upowszechnienie wiedzy na temat obowiązujących w tym zakresie norm. Stanowiłaby także instrument zobowiązujący do projektowania polityk publicznych w sposób uwzględniający prawa i potrzeby osób starszych, jako grupy społecznej szczególnie narażonej na dyskryminację.

² Badanie pt. *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania* przeprowadzone w grudniu 2016 r. przez firmę Kantar Public na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski. Więcej zob.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jaka-jest-swiadomosc-polakow-w-zakresie-rownego-traktowania-rzecznik-przedstawia-dane>.

³ Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego, podjętą na wniosek RPO, osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia (uchwała SN z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08).

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają także **sygnały o rosnącej skali przemocy wobec osób starszych**. Wydaje się, że problem tego rodzaju przemocy jest niedostrzeżony. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705) wśród 13 obszarów będących przedmiotem przedstawianej Sejmowi i Senatowi informacji o sytuacji osób starszych brakuje zagadnienia narażenia na przemoc i jej doświadczania przez seniorów. Pomimo tego, że przedmiotem takiej informacji mogą być także inne obszary niż wprost wymienione w ustawie, w ostatniej przedłożonej Sejmowi i Senatowi *Informacji o sytuacji osób starszych za 2015 r.* nie znalazła się analiza dotycząca problemu przemocy – uwzględnione zostały jedynie szczerkowe dane na temat przeciwdziałania przez państwo przemocy wobec osób starszych. W związku z powyższym, doceniając nową jakość, którą wprowadza przygotowywana w podległym Pani resorcie informacja o sytuacji osób starszych, pragnę wskazać na **konieczność dalszego rozwoju prowadzonych analiz oraz odpowiedniej nowelizacji ustawy o osobach starszych tak, aby ten ważny obszar podlegał systematycznemu przeglądowi**.

Problem przemocy wobec osób starszych został natomiast uwzględniony w *Założeniach* w rozdziale 2.2. Bezpieczeństwo. Cel polityki senioralnej został sformułowany następująco: Zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych i przeciwdziałanie stosowanym wobec nich nadużyciom. Jednakże i w tym aspekcie powraca kwestia braku właściwego dokumentu strategicznego w zakresie polityki senioralnej oraz planu działania wskazującego podmioty odpowiedzialne za realizację rekomendacji, ponieważ wdrożenie poszczególnych postulatów dotyczących wzmacniania bezpieczeństwa seniorów nie podlega monitoringowi i ewaluacji. Trudno również ocenić, w jakim zakresie resorty i instytucje przekształcają wymienione w *Założeniach* rekomendacje na rozwiązania systemowe. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zauważam cenne inicjatywy – jak np. kampanię „Bezpieczny Senior” zainaugurowaną w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 15 grudnia 2016 r., konferencję naukową dotyczącą przeciwdziałania przemocy wobec seniorów w dniu 12 maja 2015 r., czy badania MRPiPS dotyczące postrzegania występowania przemocy wobec osób starszych i z niepełnosprawnościami w latach 2009 i 2015. Stanowią one niestety jedynie fragmentaryczną realizację ww. rekomendacji.

Powyższe zagadnienia wskazują na potrzebę i potencjalne możliwości w zakresie doskonalenia obecnych rozwiązań zabezpieczających prawa człowieka osób starszych. Stanowią również przyczynek do dyskusji na temat wzmocnienia działań na szczeblu krajowym poprzez włączenie się w prace prowadzone na forum ONZ w ramach OEWSA. Warto odnotować, że **w nadchodzącym roku państwa będą adresatem wniosku o przedkładanie propozycji brzmienia przepisów projektowanego instrumentu prawa międzynarodowego odnoszących się do ochrony osób starszych przed dyskryminacją**

i przemocą. W związku z tym już obecnie warto podjąć odpowiednie prace analityczno-koncepcyjne. Pragnę zapewnić, że pozostaję w tym zakresie otwarty na współpracę i wymianę opinii.

Wobec powyższego, 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), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych wyżej pytań i zagadnień.