



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 31 marca 2016 r.

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 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.), wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister na **szczególne problemy związane z przestrzeganiem podstawowych praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek.**

Problem starzenia się społeczeństwa jest obserwowany zarówno w skali globalnej jak i krajowej. Prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta: w 2014 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wynosiła 8,5 mln, co stanowiło 22% z 38,5 mln ludności Polski. Już w roku 2020 osoby starsze będą stanowić prawie 25% naszego społeczeństwa, a w 2050 r. ich udział wzrośnie do ponad 40%. Zmiany te związane są z wydłużaniem się prognozowanego czasu życia oraz zmniejszającą się liczbą urodzeń. Warto też zwrócić uwagę na zróżnicowanie w samej grupie osób starszych. Liczba osób w wieku 60-64 (najliczniejsza wśród osób starszych) w okresie ostatnich 25 lat wzrosła o blisko połowę i w 2014 r. osiągnęła odsetek 6,9 % wszystkich obywateli. Podobnie liczba osób w wieku 80 lat i więcej podwoiła się i w 2014 r. wyniosła 1 529 tys. osób, co stanowi już 4% ogółu ludności Polski. Należy podkreślić, że jest to zwiększająca się grupa osób charakteryzujących się innymi potrzebami i uwarunkowaniami niż osoby znajdujące się u progu starości.

Dane dotyczące czynników pozytywnych, wpływających na wydłużanie się życia w dobrym zdrowiu (np. zwiększająca się liczba osób z wykształceniem ponadpodstawowym, które wpływa korzystnie na upowszechnianie się nawyków prozdrowotnych, poprawa zwyczajów żywieniowych etc.) dają podstawy dla ostrożnego optymizmu, jednakże lista czynników, które mogą przyczyniać się do osłabiania kondycji osób w starszym wieku, ich wykluczenia społecznego, jak również do wcześniejszego zgonu, jest znacznie dłuższa. Dostępne są także dane statystyczne dotyczące zdrowia osób starszych i przypadłości zdrowotnych, które są ich udziałem. Według danych Eurostatu, co druga osoba w wieku 60 lat i więcej w Polsce doświadcza poważnych lub mniej poważnych ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. O skali potrzeb może świadczyć fakt, że blisko 45% spośród osób w wieku 65 lat i więcej mających kłopot z samodzielną realizacją najprostszych codziennych czynności (to 1/3 osób w tym wieku), musi radzić sobie sama, ponieważ nie ma żadnej pomocy. Wraz z wiekiem zwiększa się ponadto intensywność korzystania z usług opieki zdrowotnej. Znalezienie odpowiedzi na pytanie o godną starość, wynikające m.in. z przedstawionych danych, wymaga od rządzących wysiłku koniecznego dla rozwinięcia strategii i reform na miarę aktualnych wyzwań cywilizacyjnych.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich doceniam starania podejmowane w tym celu w kierowanym przez Panią Minister resorcie. Biorąc jednak pod uwagę, że wyzwania te są przedmiotem dyskusji i działań na forum międzynarodowym, zwracam się do Pani Minister w sprawie kluczowych zagadnień dla systemowego podejścia do omawianej problematyki tj. **stanowiska Polski w sprawie opracowania i przyjęcia konwencji ONZ o prawach osób starszych oraz planów związanych z wdrożeniem całościowej polityki senioralnej na poziomie krajowym i regionalnym.**

Kwestie te są powiązane ze sobą ze względu na wspólny cel, którym jest ochrona podstawowych praw człowieka wobec osób starszych. Braki w implementacji całościowej polityki senioralnej na poziomie krajowym pozostawiają część osób starszych na marginesie życia społecznego. Tymczasem dochodzenie swoich praw z pozycji osoby słabszej, często zależnej od innych osób lub samotnej, jest znacznie utrudnione. Skłania to do sięgnięcia po dodatkowe wsparcie, którym mogłaby być międzynarodowa konwencja odnosząca się do potrzeb i specyficznej sytuacji osób w starszym wieku. W mojej ocenie w obliczu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa nie można bowiem poprzestać na reagowaniu na bieżące problemy i ograniczać się do wybranych zagadnień. Dostępne dane statystyczne i ich analiza, a także akty prawa międzynarodowego w sposób wyraźny sygnalizują kierunki całościowego rozwoju polityki społecznej w kontekście zabezpieczenia sytuacji osób starszych.

Do najistotniejszych dokumentów w omawianym zakresie należy Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia się, uchwalony na Pierwszym Światowym Zgromadzeniu w sprawie Starzenia przez ONZ w Wiedniu w 1982 r. W 1991 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję nr 46/91 w sprawie Zasad Działania na Rzecz Osób Starszych wskazującą na **potrzebę uwzględniania w krajowych planach na rzecz seniorów zasad: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności**. Następnie w 2002 r. w Madrycie, podczas Drugiego Światowego Zgromadzenia w sprawie Starzenia, przyjęto Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia i Deklarację Polityczną (tzw. Plan Madrycki - MIPAA/RIS).

Również na poziomie europejskim kwestie praw osób starszych znajdują swoje odzwierciedlenie w przyjmowanych dokumentach. Rada Europy podkreśliła w zrewidowanej w 1996 r. Europejskiej Karcie Społecznej (art. 23) prawo osób starszych do ochrony socjalnej, której celem jest umożliwienie pozostania pełnoprawnymi członkami społeczeństwa tak długo, jak to możliwe, poprzez zapewnienie odpowiednich zasobów, informacji o usługach i ułatwieniach, umożliwienie wyboru sposobu życia, zapewnienie mieszkań dostosowanych do potrzeb, opieki medycznej, a osobom przebywającym w domu opieki – stosownego wsparcia z poszanowaniem ich prywatności. W 2014 r. przyjęty został natomiast kompleksowy dokument Rady Europy poświęcony prawom osób starszych tj. Rekomendacja Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych (CM/Rec(2014)2).

Obecnie na forum ONZ trwają prace mające na celu ustanowienie nowych ram prawa międzynarodowego odnoszącego się *stricte* do praw osób starszych. Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało grupę roboczą – *Open-Ended Working Group on Ageing* (dalej: OEWG) w 2010 roku, a w 2012 roku powierzyło jej przygotowanie projektu elementów międzynarodowego aktu prawnego dotyczącego praw osób starszych (na mocy rezolucji 67/139). W kontekście globalnym, w świetle dotychczasowych analiz ONZ, niektóre specyficzne kwestie nie zostały dotąd ujęte w prawie międzynarodowym. Należą do nich m.in. opieka długoterminowa oraz kwestie dotyczące końcowej fazy życia. Istotną zmianą, do której przyczyniły się prace OEWG jest również przesunięcie akcentów dyskusji ze spraw socjalnych i medycznych w kierunku podejścia opartego na prawach człowieka. Podczas ostatniej, 6. sesji (czerwiec 2015 r.), przewodniczący OEWG wydał oświadczenie wskazujące, że pomimo braku konsensusu państw w sprawie przyjęcia nowej konwencji, OEWG przygotowuje jej elementy i roześle je wśród państw członkowskich do końca czerwca 2016 roku.

Należy ponadto odnotować, że w 2013 r. powołano Niezależnego Eksperta do spraw przestrzegania praw człowieka wobec osób starszych (*Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons*). Jego głównym zadaniem i celem działalności

przewidzianej na lata 2014-2016, jest przegląd wdrożenia obowiązujących obecnie regulacji prawa międzynarodowego odnoszących się do praw osób starszych, w tym ocena wdrożenia Planu Madryckiego na poziomie krajowym. Niezależny ekspert zbiera aktualnie informacje państw oraz krajowych instytucji praw człowieka tak, aby przedstawić swój raport Radzie Praw Człowieka ONZ jesienią bieżącego roku.

Wymienione wyżej dokumenty oraz działania ONZ odzwierciedlają długi proces poszukiwania skutecznych rozwiązań problemów osób starszych w starzejących się społeczeństwach. Konwencja o prawach osób starszych stanowiłaby zatem nie tylko instrument wspierający działania na polu krajowym. Poparcie tej inicjatywy ze strony Polski byłoby aktem solidarności z krajami rozwijającymi się, w których sytuacja osób starszych jest zdecydowanie trudniejsza. Przykładowo w Azji Wschodniej jedynie 26% osób w wieku produkcyjnym jest objętych systemem emerytalnym. W Azji Południowej odsetek ten jest jeszcze mniejszy. Dla porównania, w Europie Zachodniej wynosi on 89,2%. W mojej ocenie Polska powinna skorzystać z możliwości przyjęcia aktywnej roli w globalnej dyskusji odnoszącej się do praw człowieka i wnieść swój wkład w wymianę doświadczeń na poziomie międzynarodowym. Leży to nie tylko w interesie polskich obywateli w starszym wieku, ale służy także polskiej racji stanu poprzez wzmocnienie naszej pozycji na arenie międzynarodowej.

Chciałbym również podkreślić znaczenie tzw. działań afirmatywnych (pozytywnych), czyli wyrównywania szans uczestnictwa w życiu społecznym poprzez wprowadzanie stosownych ułatwień dla grup osób o słabszej pozycji ze względu na określone dla tej grupy uwarunkowania. W takiej sytuacji jest część osób starszych, które wraz z wiekiem tracą stopniowo swoje dotychczasowe zdolności poruszania się i percepcji, jak również charakteryzują się słabszą kondycją zdrowotną. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, podejmowanie działań służących zapobieganiu nierównemu traktowaniu lub wyrównywaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży m.in. wiek, nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania. Działania te są więc uzasadnione i zgodne z obowiązującymi przepisami. Zarówno poparcie dla projektu Konwencji o prawach osób starszych, jak i wdrożenie polityki senioralnej, wpisują się w ten nurt działań.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ monitorujący wdrożenie postanowień ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169), dostrzega jej pozytywny wpływ na wzrost świadomości społecznej odnośnie do konieczności usuwania barier, utrudniających osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w życiu społecznym. Należy przy tym podkreślić, że Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych nie ustanawia nowego katalogu praw

człowieka, a jedynie adaptuje istniejące zobowiązania do potrzeb określonej grupy społecznej. Mimo, że pełne wdrożenie standardów wynikających z tej Konwencji wciąż pozostaje istotnym wyzwaniem to sama Konwencja jest potrzebnym instrumentem prawnym służącym ochronie praw osób z niepełnosprawnościami, a wraz z jej ratyfikacją różnorodne środowiska, zarówno należące do sektora publicznego, jak i pozarządowego, otrzymały potrzebny impuls do działania.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych rezygnuje z medycznego podejścia do osób z niepełnosprawnością, uznając społeczną definicję niepełnosprawności i wskazując instrumenty potrzebne do jej wprowadzenia. Podobnie Konwencja o prawach osób starszych mogłaby przyczynić się do podmiotowego traktowania tych osób i włączenia ich jako współtwórców polityk społecznych, których są równocześnie odbiorcami. To przesunięcie akcentów z realizacji jedynie praw socjalnych na wdrożenie praw człowieka jest niezbędnym elementem pożądanego podejścia do ochrony praw osób starszych. Konieczne są zatem ramy prawne, które obligowałyby wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym do przemyślanego tworzenia warunków realizacji tego rodzaju podejścia. **Uzależnienie działań na rzecz przestrzegania praw człowieka od aktywności samorządów poszczególnych gmin i regionów nie daje gwarancji zabezpieczenia prawa do godnego życia zwiększającej się liczby osób starszych.**

Tymczasem z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich tak niestety przedstawia się obecnie stan realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 przyjętych na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r. poz. 238; dalej: Założenia). Sztandarowe programy rządowe: Aktywności Społecznej Osób Starszych oraz Senior-Wigor dotyczą bowiem bardzo istotnych, ale jedynie częściowych problemów związanych z wdrożeniem polityki senioralnej. Wydaje się, że po środki z wymienionych programów sięgają głównie środowiska i gminy aktywne. Pozostałe realizują jedynie podstawowe zadania obowiązkowe przewidziane w przepisach prawa, w ramach ograniczonych środków finansowych. Nie zapobiega to marginalizacji dużej części osób starszych, które nie posiadają wiedzy o możliwościach wsparcia ze strony samorządów lub też osiągnęły taki poziom niesamodzielności, że nie są w stanie skutecznie zwrócić się o takie wsparcie.

Pewną nadzieję budzą wprowadzone przy samorządach rady seniorów. Jednakże ich kompetencje i aktywność są bardzo zróżnicowane w skali kraju. Ten model współpracy z osobami starszymi nadal wymaga zatem uważnego monitorowania i rozważnego rozwoju. Ponadto zadania ustawowe gmin w zakresie pomocy społecznej nie są bezpośrednio dedykowane osobom starszym, nie uwzględniają zatem specyficznych uwarunkowań związanych z wiekiem. Statystyki prowadzone w gminach nie odnoszą się do wieku beneficjentów usług środowiskowych, stąd trudno oszacować liczbę osób starszych,

które z nich korzystają. Ponieważ samorządy rzadko przeprowadzają sformalizowane konsultacje w zakresie potrzeb osób starszych, to trudno również oszacować liczbę osób, które byłyby w praktyce zainteresowane określonymi usługami. Niemniej jednak należy przyjąć, że w najtrudniejszej sytuacji są osoby o znacznie ograniczonej samodzielności oraz ich nieformalni opiekunowie. Łączy się to z określonymi ograniczeniami w dostępie do lekarzy geriatrów i łóżek geriatrycznych oraz ograniczeniami w dostępie do innych świadczeń zdrowotnych odnoszących się do schorzeń skorelowanych z wiekiem. Systemowe, kompleksowe podejście, diagnoza potrzeb, koordynacja działań różnych podmiotów publicznych może przyczynić się do pożądanego włączenia społecznego osób starszych. Cel ten będzie niezmiernie trudny do osiągnięcia bez określenia i zrozumienia wartości oraz zasad związanych z prawami człowieka, ujętych w przytoczonych wyżej dokumentach ONZ i Rady Europy. Powyższy opis przedstawia jedynie ogólne tło sytuacji osób starszych w Polsce, wskazujące na potrzebę systemowego wdrożenia Założeń. Warto odnotować, że **we wprowadzeniu do Założeń wskazana jest potrzeba wypracowania przyszłej strategii w zakresie polityki senioralnej, która do tej pory nie została przygotowana.** Brak jest również konkretnego planu działania z uwzględnieniem zadań oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z dużym zainteresowaniem oczekuję również na pierwszą informację Rady Ministrów o sytuacji osób starszych, do której złożenia obliguje ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705), w tym zwłaszcza w części dotyczącej art. 5 ust. 2 pkt 11 - równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek. Z perspektywy Rzecznika wzrost świadomości społecznej w zakresie natury zjawisk odnoszących się do dyskryminacji seniorów jest niezwykle istotny. Dotychczasowe analizy spraw wpływających do Rzecznika oraz prowadzone badania wskazują na występowanie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej, ukrytej m.in. w nieadekwatnym systemie wsparcia osób starszych. Taka dyskryminacja ma miejsce przykładowo w dostępie do usług medycznych specyficznych dla wieku starszego – kiedy to ze względu na rosnącą liczbę osób starszych, a zbyt wolno rosnącą liczbę lekarzy o określonych specjalizacjach (np. geriatrzy, okuliści wykonujący zabiegi usunięcia jaskry), czas oczekiwania na opiekę medyczną wydłuża się w porównaniu do czasu oczekiwania na zabiegi medyczne mniej skorelowane z wiekiem pacjenta. Innym, szczegółowym przykładem dyskryminacji osób starszych, są odnotowane przez Urząd Regulacji Energetyki przypadki stosowania przez sprzedawców energii elektrycznej nagannych technik marketingowych. Nadużycia przejawiają się nie tylko w braku pełnej informacji co do skutków ewentualnej transakcji, ale także poprzez stosowaną w umowach małą czcionkę, która stanowi dodatkową barierę dla osób starszych o słabszym wzroku. Osoby starsze rzadziej niż inni dysponują dostępem do Internetu i umiejętnością sprawnego wyszukiwania potrzebnych informacji, dzięki którym mogłyby zweryfikować ofertę

handlową. Podobne nadużycia zidentyfikował także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który zwrócił uwagę na niedozwolone postanowienia umowne we wzorcach umów zawieranych przez przedsiębiorców organizujących sprzedaż poza siedzibą swojej firmy. W licznych raportach UOKiK podkreślono, że nadużycia ze strony sprzedawców dotyczą najczęściej osób w starszym wieku i to one stanowią główną grupę docelową organizowanych w celu sprzedaży wydarzeń marketingowych, właśnie ze względu na statystycznie większą podatność na stosowane techniki sprzedaży. Konsekwencje finansowe takich nieprzemyślanych zakupów mogą być tymczasem trudne do poniesienia przy stałym, lecz ograniczonym dochodzie osób starszych. Przykłady te, odnoszące się do najbardziej podstawowych potrzeb osób starszych, ilustrują konieczność szerokiego i systemowego podejścia do przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych zagadnień. W szczególności będę zobowiązany za udzielenie informacji na temat planów wdrażania Założeń oraz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej. W odniesieniu zaś do działań na arenie międzynarodowej, uprzejmie proszę o przedstawienie obecnego stanowiska Polski dotyczącego opracowania i wdrożenia Konwencji o prawach osób starszych. Ponadto, uwzględniając fakt, że Niezależny Ekspert ONZ do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych nadal oczekuje na informacje ze strony Polski na temat stanu wdrożenia Planu Madryckiego, będę wdzięczny za poinformowanie, czy w Ministerstwie trwają prace nad stosowną odpowiedzią na przesłany kwestionariusz. Jeśli taka odpowiedź została już opracowana, będę wdzięczny za jej udostępnienie.

Podpis na oryginale

Do wiadomości:

**Pan Witold Waszczykowski**, Minister Spraw Zagranicznych

**Pani Małgorzata Zwiercan**, Przewodnicząca Komisji Polityki Senioralnej

**Pan Wojciech Kaczmarczyk**, Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania