



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-12-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.503.2.2016.ACh

**Pani
Marlena Małag
Minister Rodziny i Polityki Społecznej**

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

mając w pamięci temat tegorocznych obchodów Międzynarodowego Dnia Osób Starszych, przebiegających pod hasłem „Kapitał cyfrowy w każdym wieku” (Digital Equity for All Ages)¹, chciałbym **podkreślić wagę ochrony praw osób starszych w Polsce**. Starzenie się społeczeństwa, postępująca zmiana proporcji między generacjami pozwalają z jednej strony docenić postęp cywilizacyjny, umożliwiając nam cieszenie się dłuższym życiem, z drugiej – pogłębiają wcześniejsze wyzwania oraz tworzą nowe, z którymi do tej pory nie mierzyliśmy się jako społeczeństwo. Należy też podkreślić negatywny wpływ pandemii COVID-19 na sytuację osób starszych i wyciągnąć odpowiednie wnioski z tego kryzysu w kontekście realizacji praw osób starszych. Patrząc na rozwój społeczny można zauważyć, że poprzednie stulecie zaowocowało zwróceniem uwagi na podstawowe prawa człowieka, w tym prawa dzieci, także poprzez dostrzeżenie ich w politykach publicznych i przyjęcie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Obecne stulecie to czas, aby podobną pracę na poziomie systemowym skutecznie podjąć zarówno w stosunku do osób starszych, jak i w stosunku do całego społeczeństwa w kontekście zmian demograficznych.

W Polsce pierwsze kroki w tym kierunku zostały już wykonane w efekcie Europejskiego Roku Solidarności Międzypokoleniowej i Aktywnego Starzenia się 2012. W grudniu 2013 r. przyjęto pierwsze „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej do roku

¹ Zob.: <https://www.un.org/development/desa/ageing/2021-unidop-digital-equity-for-all-ages.html>.

2020”², zastąpione w 2018 r. „Polityką społeczną wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”³. Utworzono także Departament Polityki Senioralnej w kierowanym przez Panią Minister resorcie. Nie należy zapominać o przyjętej w 2015 r. ustawie o osobach starszych⁴, obligującej rząd do przedstawiania dorocznej Informacji o sytuacji osób starszych w Polsce w trzynastu wybranych obszarach, która według ma stanowić również podsumowanie działań realizowanych przez rząd w ramach Polityki społecznej wobec osób starszych do 2030 r. Przygotowywana obecnie „Strategia rozwoju usług społecznych”⁵ wpisuje się z kolei w nurt deinstytucjonalizacji, uwzględniający prawo osób starszych do decydowania o swoim życiu. Każde działanie ze strony rządu w tym obszarze chciałbym móc jedynie chwalić. Jednakże w celu postawienia trafnej diagnozy sytuacji i realizując moje zadania jako Rzecznika Praw Obywatelskich pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na następujące kwestie odnoszące się do budowania społeczeństwa przyjaznego dla osób starszych, wychodząc od spraw, na które ONZ zwraca nam w tym roku szczególną uwagę.

Kapitał cyfrowy w starszym wieku może być gromadzony m.in. poprzez zapewnienie realizacji prawa do edukacji, adekwatnej do potrzeb starszego pokolenia. Na konieczność zmian systemowych, także na poziomie ministerialnym, które zwiększyłyby odsetek osób starszych biorących udział w różnego rodzaju aktywnościach edukacyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zwrócił uwagę w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego br.⁶. Uzyskana odpowiedź – pismo Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 2 lipca br. (ozn.: BRT-I.070.1.5.2021.JK) – wskazuje, że potrzebna jest dalsza refleksja dotycząca barier, z jakimi mierzą się osoby starsze w dostępie do edukacji, nadal funkcjonujących negatywnych stereotypach i braku adekwatnego systemowego wsparcia. W swojej odpowiedzi Pani Pełnomocnik wskazuje m.in.: ”(...) w ustawie o systemie oświaty nie jest wyznaczona górna granica wiekowa dla uczestników kształcenia ustawicznego. Tym samym edukacja osób starszych nie ma statusu odrębnego zadania, a osoby dorosłe, w tym także osoby starsze, mogą uczestniczyć w takim kształceniu, które obejmuje szkoły ogólnokształcące dla dorosłych, szkoły kształcące w zawodach (szkoły policealne) oraz formy pozaszkolne”. Następnie przytaczane są statystyki, które wyraźnie wskazują na znikomy udział osób starszych w różnych formach edukacji – statystyki te były

² Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, Dz. Urz. z 2014 r. poz. 118.

³ Uchwała Nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ, M.P. z 2018 r. poz. 1169.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1705.

⁵ Zob. wystąpienie RPO do MRPiPS ws. projektu Strategii, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/rpo-deinstytucjonalizacja-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-mrips>.

⁶ Pismo do Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-edukacji-w-starszym-wieku-rpo-do-premiera-owega>.

również przedstawione w piśmie Rzecznika inicjującym dyskusję na ten temat⁷. Z tego zestawienia należy jednak wyciągnąć wnioski. Brak widoczności osób starszych w prawie, brak wyodrębnienia osobnego zadania w systemie oświaty, przyczynia się do braku dostosowania oferty edukacyjnej dla osób starszych i uczynienia jej dostępną i atrakcyjną dla starszego pokolenia.

Ponadto pragnę zwrócić uwagę, że ów brak widoczności osób starszych w tym sektorze, przedstawiony przez Panią Pełnomocnik, z perspektywy analizy historii rozwoju prawnej ochrony osób starszych, przynależy do pierwszego z jej wyróżnionych etapów. W raporcie zrealizowanym na zamówienie Rady Europy pt. „Against ageism and towards active social citizenship for older persons. The current use and future potential of the European Social Charter”⁸ autorzy I. Doron oraz G. Quinn omawiają następujące trzy etapy:

1. brak widoczności osób starszych w przepisach prawa;
2. podejście oparte na założeniu, że starzenie się jest problemem, któremu należy przeciwdziałać z pomocą instrumentów polityki społecznej;
3. staranie się o uznanie podmiotowości osób starszych, wyjątkowych cech tej grupy społecznej i przez to przeformułowanie istniejących ram prawnych w kierunku właściwym dla praw człowieka.

Z kolei przykładem podejścia polskiego rządu przynależnego do drugiego ze wskazanych etapów, jest przedstawianie ogólnych danych odnoszących się do edukacji osób starszych w raportach z realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju, jako części realizacji celu pierwszego, odnoszącego się do przeciwdziałania ubóstwu, a nie do celu czwartego, odnoszącego się do edukacji wysokiej jakości dostępnej dla wszystkich⁹.

W tym kontekście należy przypomnieć uchwalone Konkluzje Rady Europejskiej w tym przedmiocie pt. Human Rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation z dnia 9 września 2020 r.¹⁰. W ustępie 23. Konkluzji **Rada Europejska zaprasza państwa członkowskie UE do przyjęcia zintegrowanego podejścia do starzenia się społeczeństw**. Na to zintegrowane podejście składają się **perspektywa podejścia opartego o prawa człowieka, a także perspektywa cyklu całego życia** – czyli wejście w ww. trzeci etap rozwoju ochrony praw osób starszych – z uwzględnieniem różnic pomiędzy kobietami i mężczyznami, przykładowo poprzez promocję pozytywnej komunikacji odnoszącej się do postrzegania starzenia się, skupiającej się na możliwościach i wyzwaniach, uwzględniającej różnorodność tej grupy społecznej i zwiększającej

⁷ Tamże, s. 6-7. zob. statystyki przywołane na podstawie danych ujętych m.in., w Informacji o sytuacji osób starszych w 2019 r. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2019>, s. 177-178.

⁸ Zob. <https://rm.coe.int/against-ageism-and-towards-active-social-citizenship-for-older-persons/1680a3f5da>, s. 26-30.

⁹ Zob. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2021 r. (XI.503.2.2016), dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-edukacji-w-starszym-wieku-rpo-do-premiera-owega>, s. 8-9.

¹⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-INIT/en/pdf>.

zrozumienie dla wkładu osób starszych dla spójności społecznej i ekonomii¹¹. Punkt ten poprzedza kolejne, odnoszące się m.in. **do potrzeby aktywnego włączania osób, w tym starszych kobiet, w decyzje podejmowane na szczeblu krajowym mające wpływ na ich sytuację**, a także zapewnienie równowagi zysków i ryzyk z nimi związanych dla różnych pokoleń i uwzględnienie solidarności międzypokoleniowej.

W związku z powyższym nie tylko podtrzymuję rekomendacje ujęte we wspomnianym piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów¹², ale pragnę dodatkowo zwrócić uwagę na głos środowisk osób starszych z Polski w odniesieniu do debaty toczącej się na poziomie międzynarodowym, która może mieć wpływ na realizację praw osób starszych, w tym prawa do edukacji, także w naszym kraju.

W tym kontekście przekazuję uprzejmie Pani Minister **List Otwarty do Członków Biura Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (UN Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA) oraz do państw członkowskich ONZ, podpisany przez ponad 200 podmiotów z 62 państw**, w większości przez organizacje społeczne, ale także krajowe instytucje praw człowieka oraz podmioty innego typu, opublikowany w dniu 20 września br.¹³. Sygnatariusze Listu Otwartego wzywają rządy państw do podjęcia konkretnych działań, o których była mowa podczas ostatniej, 11-stej Sesji OEWGA w kwietniu 2021 roku, czyli przede wszystkim oczekują ustanowienia grupy eksperckiej, która wsparłaby OEWGA w czasie pomiędzy Sesjami w zakresie prac redakcyjnych nad elementami nowej konwencji. To zadanie stanowi niewypełniony od dziesięciu już lat mandat OEWGA. Drugi istotny postulat to włączenie do oficjalnych prac OEWGA analizy przedstawionej przez Biuro Wysokiej Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka odnoszącej się do braków w ochronie praw osób starszych na poziomie międzynarodowym¹⁴. List Otwarty, w ciągu tygodnia przeznaczanego na zbieranie podpisów, uzyskał poparcie ponad 30 podmiotów z Polski, w tym organizacji zrzeszających osoby starsze oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Pod Listem Otwartym nadal podpisują się kolejne organizacje i instytucje, a ich liczba ma zostać podsumowana przed zbliżającą się Sesją OEWGA.

Pole do dalszych analiz i refleksji zostało dodatkowo poszerzone przez kolejne wydarzenie na forum międzynarodowym. W dniu 7 października br. została uchwalona w drodze konsensusu **Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób**

¹¹ Tamże, s. 9. “p. 23. ADOPT an age-integrated approach including a rights-based and a life-cycle perspective to ageing, bearing in mind the differences between women and men, through, for instance, the promotion of positive communication on and images of ageing, a focus on the opportunities and challenges of ageing, as well as an acknowledgement of the wide range of differences between older persons and a greater understanding of the contribution that older persons make to social cohesion and economy”.

¹² Tamże, s.11.

¹³ Zob. <https://rightsofolderpeople.org/open-letter-to-the-un-general-assemblys-open-ended-working-group-on-ageing>.

¹⁴ Zob. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleveth/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf>.

starszych i przeciwdziałania ageizmowi¹⁵. Jest to niezwykle ważny dokument, którego inicjatorem była również Polska. Z uznaniem więc przyjąłem zaangażowanie polskiego rządu w proces przyjęcia tej rezolucji, której nowatorstwo zasadza się m. in. na następujących punktach:

1. Rezolucja wprowadza do języka prawa międzynarodowego **pojęcie ageizmu** i podkreśla, że stanowi on część składową dyskryminacji ze względu na wiek oraz negatywnie wpływa na uczestnictwo osób starszych w każdym aspekcie życia społecznego.
2. W rezolucji **uznano również istnienie wyzwań związanych z realizacją praw** obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz kulturalnych wobec **osób starszych**, włączając m.in. obszary zapobiegania przemocy, nadużyciom i zaniedbaniu osób starszych, zabezpieczenia społecznego, dostępu do żywności, mieszkalnictwa, prawa do pracy i dostępności do rynku pracy, równości i niedyskryminacji, dostępności wymiaru sprawiedliwości, nowych technologii, edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i opieki paliatywnej, uczenia się przez całe życie, uczestnictwa, nieodpłatnej pracy opiekuńczej. Zgodnie z Rezolucją wyzwania te wymagają podjęcia poprzez ich pogłębioną analizę i adekwatne działania.
3. Rezolucja wzywa także do przedłożenia przez Biuro Wysokiej Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka raportu dotyczącego standardów w prawie międzynarodowym i zobowiązań państw członkowskich ONZ do ochrony i promocji praw osób starszych oraz adaptację tego raportu na język łatwy do zrozumienia. Tym samym **Rada Praw Człowieka**, jako organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w oficjalnym dokumencie **poprosiła o analizę ochrony osób starszych w prawie międzynarodowym**. Dzięki temu drugi z postulatów zawartych w ww. Liście Otwartym ma większe szanse na realizację, a to może w znaczący sposób zwiększyć jakość debaty o ochronie praw osób starszych na poziomie międzynarodowym.

Ponadto w Rezolucji Rada Praw Człowieka wzywa państwa członkowskie ONZ m.in. do **zakazania każdej formy dyskryminacji ze względu na wiek oraz do przyjęcia i wdrożenia niedyskryminujących polityk publicznych, krajowych strategii, planów akcji, regulacji prawnych oraz do promocji i zapewnienia pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności osobom starszym**, w tym w obszarze zatrudnienia, ochrony prawnej, mieszkalnictwa, edukacji i szkoleń, dostępu do technologii, oraz do wsparcia finansowego, socjalnego, opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i

¹⁵ Zob: A/HRC/48/53, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27627&LangID=E> oraz <https://undocs.org/a/hrc/48/l.5/rev.1>

paliatywnej, jednocześnie zapewniając konsultacje z osobami starszymi i ich uczestnictwo¹⁶. Tymczasem obecnie w Polsce zakaz dyskryminacji ze względu na wiek dotyczy jedynie obszaru zatrudnienia i dostępu do szkoleń, na mocy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r.¹⁷. Nadal brakuje ustawowego zakazu dyskryminacji w innych obszarach, na które wskazano w ww. Rezolucji Rady Praw Człowieka, co przekłada się na dyskryminujące regulacje nadal istniejące na poziomie krajowym (np. opisany wyżej w dostępie do edukacji brak widoczności osób starszych w prawie oświatowym lub ograniczenia w dostępie do opieki paliatywnej, która obecnie jest formalnie gwarantowana tylko osobom, które chorują na określone w rozporządzeniu jednostki chorobowe¹⁸). Dodatkowo w Rezolucji Rada Praw Człowieka zachęca państwa członkowskie nie tylko do wprowadzenia opisanego wyżej zakazu dyskryminacji, ale także do podjęcia odpowiednich środków w tych obszarach do faktycznego zwalczania ageizmu i wyeliminowania dyskryminacji ze względu na wiek oraz ochrony praw człowieka w odniesieniu do osób starszych.

Warto też przytoczyć wezwanie zawarte w Rezolucji skierowane do wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym państw członkowskich, jednostek systemu ONZ, społeczeństwa obywatelskiego, krajowych instytucji praw człowieka – tę funkcję w Polsce pełni Rzecznik Praw Obywatelskich, oraz sektora prywatnego do zwalczania ageizmu i eliminację dyskryminacji ze względu na wiek oraz przyjęcie podejścia opartego o prawa człowieka we wszystkich programach, kampaniach i działaniach związanych ze starzeniem oraz osobami starszymi.

Wyzwania, na które Rezolucja wskazuje i oczekuje ich podjęcia, można i należy czytać przez pryzmat opublikowanego w marcu tego roku **Światowego raportu o ageizmie**¹⁹, który integrując podejście oparte o cykl całego życia i zawierając dane dokumentujące występowanie ageizmu, jego cech, nasilenia oraz wpływu, przedstawia trzy strategie mające na celu redukcję ageizmu: zmianę prawa i polityk publicznych, działania edukacyjne oraz międzypokoleniowe.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17b pkt 1 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie planów wdrożenia postulatów zawartych w opisanych wyżej Konkluzjach Rady Europejskiej pt. Human

¹⁶ Tamże, pkt. 2, s. 2.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

¹⁸ Na stronach Narodowego Funduszu Zdrowia czytamy: „Świadczenia gwarantowane przysługują pacjentom chorującym na nieuleczalne, postępujące, ograniczające życie choroby nowotworowe i nienowotworowe, których wykaz określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej (t.j. Dz.U. 2018. poz. 742). Dostęp: <http://www.nfz-opole.pl/dla-pacjenta/opieka-paliatywna-i-hospicyjna/>.

¹⁹ WHO, Global report on ageism, March 2021, zob. <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/demographic-change-and-healthy-ageing/combatting-ageism/global-report-on-ageism>.

Rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation Council Conclusions, w szczególności w zakresie wdrażania podejścia opartego o prawa człowieka oraz w Rezolucji Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób starszych, w szczególności w odniesieniu do planów aktywnego przeciwdziałania ageizmowi, poprzez analizę poszczególnych obszarów życia społecznego pod tym kątem oraz wdrożenia odpowiednich działań prewencyjnych.

Z poważaniem,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Open Letter to the United Nations General Assembly's Open-Ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons (OEWGA), 20th of September 2021.
2. Robocze tłumaczenie na język polski Listu Otwartego do Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się w celu zwiększenia ochrony praw człowieka w starszym wieku z 20 września 2021 r. (wskazanego w pkt 1).