

Jak zadbać o prawo do godnej starości w starzejącym się społeczeństwie? Potrzebna jest Międzynarodowa Konwencja o Prawach Osób Starszych

Na świecie ludzi starszych jest coraz więcej. To zjawisko bez precedensu w historii ludzkości. Stoją przed nami nowe wyzwania dotyczące m.in. opieki zdrowotnej, usług opiekuńczych, transportu publicznego, rynku pracy czy systemów emerytalnych, a także życia społecznego i kulturalnego w starszym wieku, na które powinniśmy odpowiedzieć z uwzględnieniem różnych potrzeb kobiet i mężczyzn, biorąc także pod uwagę przewagę liczby kobiet wśród osób starszych.

W 2012 roku na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych **rozpoczęły się prace nad przygotowaniem Konwencji o prawach osób starszych** – aktu prawnego, który wzmocniłby ochronę praw osób starszych i byłby pomocny w skuteczniejszym przeciwdziałaniu różnym formom dyskryminacji ze względu na wiek.

Aby dokument ten powstał konieczne jest szerokie poparcie inicjatywy przez kraje członkowskie ONZ, także przez Polskę, której stanowisko jest obecnie zdystansowane i świadczy o braku zaangażowania w debatę na poziomie ONZ:

„Nie jest planowany udział delegacji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w posiedzeniu grupy roboczej¹, ponieważ dyskusje przeprowadzone na poprzednich dziewięciu sesjach otwartej grupy roboczej do spraw praw osób starszych nie doprowadziły do sformułowania wniosków dowodzących potrzeby przyjęcia nowej konwencji. W szczególności, nie zostały wskazane luki w zakresie ochrony prawnej, jak też nie zostały zdefiniowane niezbędne nowe specjalne środki ochrony. Wiążące obecnie akty prawa międzynarodowego zapewniają pełny zakres przedmiotowy i podmiotowy ochrony praw człowieka, w tym osób starszych. Uwidaczniają się raczej niedostatki realizacji zagwarantowanych już - na szczeblu krajowym i międzynarodowym - praw, wynikające głównie z ograniczeń finansowych państw. Nie wydaje się, by tego rodzaju problemy mogły zostać rozwiązane w drodze przyjęcia konwencji dotyczącej praw osób starszych.”²

Ze względu na brak poparcia Polski dla Konwencji na poziomie ONZ potrzebna jest debata na poziomie krajowym dotycząca potrzeby jej opracowania i przyjęcia.

Szczególnie istotne jest **włączenie do tej debaty osób starszych, różnych organizacji obywatelskich**, aby jak najlepiej rozpoznać sytuacje naruszeń praw seniorów, na które może odpowiedzieć Konwencja. **Bardzo ważny jest głos i zaangażowanie osób**

¹ Chodzi o Grupę Roboczą ONZ ds. Starzenia się. Sesje Grupy mają miejsce raz na rok. Ostatnia miała miejsce w kwietniu 2019 r. Podczas Sesji podejmowane są decyzje (poprzez głosowania) dot. prac nad Konwencją.

² Odpowiedź Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 stycznia 2019 r. na apel Rzecznika Praw Obywatelskich o zaangażowanie Polski w prace na rzecz nowej Konwencji o prawach osób starszych. Pismo dostępne w Internecie (XI.503.2.2016).

młodszych. Osoby, które w 2060 r. osiągną wiek 80 lat – czyli dzisiejsi 39-latkowie, będą razem z osobami od nich starszymi stanowić 12% całej populacji³. To jest prawie trzy razy więcej osób w tym wieku niż w 2010 r.

Zmiany demograficzne powinny mobilizować do wypracowywania nowych rozwiązań prawnych, gospodarczych i społecznych. Konieczne jest podejmowanie działań na różnych szczeblach:

- lokalnym – potrzebne są rozwiązania przyjazne osobom starszym w miejscu ich zamieszkania,
- krajowym – potrzebne są systemowe ramy dla mierzenia się z nowymi wyzwaniami,
- międzynarodowym – potrzebne są rozwiązania wspierające ochronę godności i przestrzegania praw osób starszych.

Argumenty używane przeciw Konwencji

- Większa ochrona praw osób starszych powinna zostać wypracowana poprzez efektywniejszą implementację istniejących instrumentów i mechanizmów, w tym Planu Madryckiego (MIPAA)⁴.
- Prawa osób starszych, które doświadczają niepełnosprawności, są chronione na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁵.
- Polska realizuje politykę senioralną. Zwłaszcza od 2012 r. poprzez powołanie Departamentu Polityki Senioralnej w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, a także poprzez przyjmowanie kolejnych dokumentów ramowych: Założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2014 -2020 z 2013 r. oraz Politykę społeczną wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność. przyjętą 26 października 2018 r. uchwałą Rady Ministrów. Ponadto polski parlament 11 września 2015 r. przyjął ustawę o osobach starszych, która obliguje rząd do przygotowania co roku Informacji o sytuacji osób starszych w Polsce. Od 2012 r. kolejne rządy wprowadzają programy ułatwiające organizację wsparcia dla osób starszych (ASOS, Senior - Wigor, obecnie Senior +, Opieka 75+, Leki 75+).

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/pl, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz Dokumentacji i Korespondencji, Starzenie się ludności w Unii Europejskiej – stan obecny i prognoza, Warszawa 2018, s. 31 dostęp:

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/160/plik/ot-662.pdf>.

⁴ Deklaracja Polityczna i międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw został przyjęty przez ONZ w 2002 r.

⁵ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona została w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169).

Argumenty za opracowaniem Konwencji

- 1. Konwencja przeciwdziałałaby naruszeniom praw osób starszych także poprzez obowiązek wprowadzania systemowych rozwiązań, będących odpowiedzią na:**
 - przypadki braku podstawowego zabezpieczenia dochodów i popadanie w ubóstwo;
 - przypadki nieotrzymania odpowiedniej pomocy medycznej i socjalnej ze względu na wiek, w tym ograniczenia w dostępie do lekarzy geriatrów.
 - przypadki odmów dostępu do usług ze względu na wiek;
 - przypadki ageizmu, czyli wrogiego zachowania opartego o negatywne stereotypy związane z starszym wiekiem, które może przybierać formę przemocy fizycznej, słownej, seksualnej, psychicznej i ekonomicznej wobec osób starszych;
 - przypadki bezrobocia ze względu na wiek.
- 2. Wskaźnik Active Ageing Index⁶ plasuje Polskę jako jedno z Państw UE najslabiej zabezpieczających prawa osób starszych do zdrowego starzenia się.** Dlatego Polska powinna zabiegać o wdrożenie rozwiązań prawnych, które będą zobowiązywały do poprawy działań i standardów realizacji praw osób starszych do godnego życia.
- 3. Praktyka wskazuje, że wraz z ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zostały przeprowadzone w Polsce zmiany przepisów prawa** (np. w 2011 r. przyjęta została ustawa o języku migowym, która m.in. umożliwia osobom głuchym korzystanie z tłumacza w urzędach, jak również 19 lipca 2019 r. została przyjęta ustawa o dostępności⁷). Tym samym zarówno prawna jak i faktyczna sytuacja osób niepełnosprawnych ulega stopniowej poprawie. **Podobnie należy się spodziewać pozytywnego wpływu Konwencji o prawach osób starszych** na wdrożenie potrzebnych zmian w prawie i w praktyce działania instytucji publicznych, np. w odniesieniu do potrzeb zdrowotnych specyficznych dla starszego wieku związanych z wielochorobowością, jak również zintensyfikowania profilaktyki zdrowotnej.
- 4. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych wprowadza mechanizmy chroniące osoby, które posiadają niepełnosprawność wynikającą z określonych biologicznych przyczyn.** Problemy, których doświadczają osoby starsze nie wynikają jedynie z niepełnosprawności. Mają one także swoje źródło w sytuacji demograficznej społeczeństwa: Rosnąca liczba osób starszych oznacza wzrost zapotrzebowania na określone usługi, ponadto **wiele osób starszych żyje samotnie, i dużą część z nich stanowią kobiety.** W osamotnieniu kryje się również ryzyko wykluczenia społecznego. Innym problem, którego nie obejmują przepisy odnoszące się do niepełnosprawności, jest kwestia ostatniej fazy życia i prawa do

⁶ <https://www.unece.org/population/aai.html>.

⁷ Dz.U. 2019 poz. 1696.

godnej śmierci. Mimo, że śmierć dotyka osób w każdym wieku, to jednak ze względu na wydłużającą się oczekiwaną długość życia najczęściej umieramy w starszym wieku, przy obniżonej wydolności organizmu. Zapewnienie godnych warunków życia osobom umierającym również przynależy do istotnych praw osób starszych.

5. Niektóre z barier w dostępie do określonych usług mają charakter luk w przepisach obowiązującego prawa. Konwencja obligowałaby państwa do wprowadzenia odpowiednich przepisów. Przykładem takich braków są:

- Brak przyjęcia Narodowego Programu Alzheimerowskiego
- Likwidacja oddziałów geriatrycznych poprzez wprowadzenie ustawy o sieci szpitali
- Brak prawnych rozwiązań łączących opiekę zdrowotną z opieką społeczną – jej skutkiem są sytuacje porzucenia osoby starszej, która wychodzi ze szpitala, ale ma trudności z wykonywaniem codziennych czynności.
- Ograniczenia w dostępie do opieki paliatywnej. Jest ona dostępna tylko w sytuacji zapadnięcia na określone choroby. Problematyka końcowej fazy życia nie została uwzględniona w Polityce Społecznej wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność.

6. Faktycznie niektóre z barier wynikają z braku realizacji obowiązujących przepisów. Np. Prawie 20% gmin nie zapewnia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, mimo że mają taki obowiązek.⁸ Ponadto Badanie Rzecznika Praw Obywatelskich dot. wsparcia środowiskowego dla osób starszych⁹ wykazało, że część decydentów w gminach województwa dolnośląskiego nie dostrzega, że nie realizują zasady wspierania przez instytucje publiczne osób starszych w decydowaniu o własnym życiu, także w odniesieniu do miejsca zamieszkania i zakresie pożądanego wsparcia¹⁰. Nie dostrzegają oni, że w praktyce **brak usług wsparcia w miejscu zamieszkania ogranicza prawo osób starszych do decydowania o własnym życiu w zakresie wyboru miejsca zamieszkania**. Zwłaszcza dla tych starszych osób, które są zależne od wsparcia osób

⁸ NIK o usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Raport z 18 lipca 2018 r. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/seniorzy-bez-opieki.html>.

⁹ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin woj. dolnośląskiego, Warszawa 2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostepnosc-wsparcia-srodowiskowego-dla-osob-starszych>.

¹⁰ Zasada ta wynika z uchwalonej przez Radę Europy w 1996 roku Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. W art. 23 podkreśla się prawo osób w podeszłym wieku do ochrony socjalnej mającej na celu: umożliwienie osobom w podeszłym wieku swobodnego wyboru sposobu życia oraz niezależnej egzystencji w znanym im środowisku tak długo, jak długo będą sobie tego życzyły i będą do tego zdolne, poprzez: a) zapewnienie mieszkań dostosowanych do ich potrzeb i stanu ich zdrowia lub zapewnienie stosownej pomocy przy adaptacji ich mieszkań; b) opiekę medyczną i usługi, których wymaga ich stan;. Zob. P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, M. Zrałek, Model wsparcia społecznego osób starszych w środowisku zamieszkania, W: System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016, s. 20 i 24.

bliskich w wykonywaniu codziennych czynności i powiązane z nimi dodatkowo zależnościami natury finansowej. Często seniorzy i seniorki stoją przed koniecznością zamieszkania w placówce opiekuńczej. **Nowa Konwencja, jako prawo wiążące do realizacji jej zapisów, będzie skuteczniej wpływać na poprawę ich wdrożenia.**

7. Osobami, które często wspierają osoby starsze są ich bliscy – tzw. opiekunowie nieformalni. Systemowe podejście do zapewnienia praw osób starszym powinno uwzględniać rolę opiekunów nieformalnych, tak aby mogli pozostawać na rynku pracy, a równocześnie zapewniona była realizacja podstawowych potrzeb osobom starszym.
8. Polska aktywnie przyczyniła się do przyjęcia Konwencji ONZ o prawach dziecka. Podobne zaangażowanie byłoby potrzebne na rzecz Konwencji o prawach osób starszych.
9. Aktywny udział w debacie na forum ONZ pozwala na zrobienie przeglądu przepisów obowiązujących w Polsce i zdiagnozowanie braków oraz podjęcie działań mających na celu ich zniwelowanie.

Następne kroki w stronę Konwencji:

1. Potrzebne jest większe zaangażowanie polskiego rządu w dyskusję o Konwencji o prawach osób starszych na forum ONZ.
2. Potrzebna jest debata na poziomie krajowym na temat kolejnych obszarów, które miałyby objąć Konwencja, które są przedmiotem dyskusji na forum ONZ.

Dotychczas omówiono następujące obszary:

1. dyskryminację i przemoc wobec osób starszych,
2. autonomię i niezależność osób starszych,
3. dostęp do opieki długoterminowej i paliatywnej,
4. edukacja i uczenie przez całe życie,
5. zabezpieczenie społeczne.

W tym roku dyskutowane będą nowe obszary tematyczne:

1. dostęp do wymiaru sprawiedliwości,
2. dostęp do rynku pracy.

Przewodniczący Grupy Roboczej ONZ ds. starzenia się, który prowadzi tę debatę oczekuje odpowiedzi na kolejne pytania ze strony państw członkowskich **do 31 października 2019 r.** Zarówno odpowiedzi na ogólne pytania w nowych obszarach tematycznych, jak i propozycje elementów nowego prawa w omówionych już tematach (4 i 5). W Polsce za przygotowanie wkładu do debaty odpowiada Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Istotny byłby też udział polskiej delegacji podczas **kolejnej 11 Sesji OEWGA, która została zaplanowana na 6-9 kwietnia 2020 r. w siedzibie ONZ w Nowym Jorku.** Pytanie czy zostanie ona wykorzystana w celu przyspieszenia procesu opracowania i przyjęcia nowej Konwencji.

30.08.2019 r.

ZA
starość
— NASZĄ I WASZĄ —

ROZMAWIAMY O KONWENCJI
O PRAWACH OSÓB STARSZYCH