

MIROSŁAW WRÓBLEWSKI

OCHRONA PRAW OSÓB STARSZYCH W DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH JAKO KRAJOWEJ INSTYTUCJI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Na wstępie należy wyjaśnić znaczenie pojęcia krajowych instytucji ochrony praw człowieka (*National Human Rights Institutions*; dalej: NHRI). Funkcjonują one we współczesnych demokracjach jako organy posiadające ustawowy, a często także konstytucyjny, mandat w zakresie ochrony praw człowieka. Zakres ich działalności jest w poszczególnych państwach niezwykle zróżnicowany. Jak wykazuje G. Kucsko-Stadlmayer, można wyróżnić zasadniczo cztery modele krajowych instytucji: model klasyczny (związany z kontrolą działań organów administracji publicznej), model rządów prawa (skupiony na kontroli zgodności działań władzy publicznej z prawami jednostek), model ochrony praw człowieka (krajowe instytucje posiadają dodatkowo obowiązki promocji ochrony praw podstawowych) oraz model hybrydowy, łączący cechy trzech wcześniejszych modelowych instytucji¹. W prawie międzynarodowym swoistą konstytucję² dla krajowych instytucji ochrony praw człowieka stanowią zasady paryskie, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 48/134 z 20 grudnia 1993 r.³ Zawierają one wyjaśnienie i opis głównych obowiązków NHRI, a także wspólne normy określające zasady ich funkcjonowania. Podstawową cechą krajowych organów jest ich niezależność i bezstronność w trzech różnych wymiarach. Chodzi tu o niezależność osób zarządzających tymi instytucjami zarówno w instytucjach monokratycznych typu ombudsmáńskiego (np. polski Rzecznik Praw Obywatelskich – RPO), jak i w kolektywnych instytucjach (komisje czy instytuty ochrony praw człowieka), niezależność w wymiarze instytucjonalnym i funkcjonalnym oraz niezależność finansową. Szczególnie ta ostatnia w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego jest dzisiaj najbardziej zagrożona.

W systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych Międzynarodowy Komitet Koordynacyjny (International Coordinating Committee) w specjalnej procedurze

¹ G. Kucsko-Stadlmayer (red.), *European Ombudsman-Institutions. A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer-Verlag, Wiedeń 2008, s. 59-66.

² Uzasadnieniem takiej tezy jest powszechne dzisiaj użycie pojęcia konstytucji na określenie fundamentalnych założeń danych struktur także na poziomie ponadnarodowym – zob. R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 147-176.

³ *Zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka (zasady paryskie)*, dostępne na: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

weryfikacyjnej kontroluje i przyznaje odpowiedni status krajowym instytucjom, kierując się przede wszystkim wytycznymi zawartymi w zasadach paryskich. Przyznanie danej instytucji statusu A, co także podlega okresowej weryfikacji, oznacza, że uznano jej pełną niezależność i bezstronność w świetle uniwersalnego standardu międzynarodowego. Co ciekawe, w całej Unii Europejskiej funkcjonuje zaledwie kilkanaście instytucji praw człowieka posiadających najwyższy status – status A. Wśród nich jedynie trzy to monokratyczne instytucje ombudsmana: polski Rzecznik Praw Obywatelskich, hiszpański *Defensor del Pueblo* oraz ombudsman Portugalii⁴.

We współczesnych państwach krajowe instytucje ochrony praw człowieka pełnią funkcję pośrednika w dialogu między obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, krajowymi organami władzy publicznej i międzynarodowymi instytucjami praw człowieka. W ostatnich latach mandat NHRI ulega jednak ciągłym przeobrażeniom, które polegają przede wszystkim na dodawaniu im nowych kompetencji i zadań. Wraz z przyjęciem Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur (OPCAT) mandat wielu krajowych instytucji praw człowieka poszerzył się o nowe zadanie związane z wykonywaniem funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji (*National Preventive Mechanism* – dalej jako: NPM)⁵. Stało się tak również w przypadku Polski, gdzie od 2008 r. na podstawie zaakceptowanej przez RPO decyzji Ministra Sprawiedliwości (a od 2011 r. na podstawie ustawy), Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania związane z zapobieganiem torturom i innym formom niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania w miejscach detencji.

Niektóre krajowe instytucje ochrony praw człowieka, w tym instytucje o charakterze ombudsmanskim, są instytucjami o charakterze wyspecjalizowanym. Specjalizacja ta dotyczy bądź to określonego obszaru ochrony praw człowieka, bądź to ochrony określonej grupy osób wykluczonych, o słabszym statusie, czy też niezdolnej do samodzielnej ochrony swoich praw. We współczesnych państwach wskazać należy przede wszystkim na wyspecjalizowane organy ochrony mniejszości narodowych⁶ oraz ombudsmanów do spraw ochrony praw dziecka⁷. Warto w szczególności zwrócić uwagę na niezwykłą popularność organów ochrony praw dzieci na świecie, które rozpoczęły swoje funkcjonowanie w latach 70. XX w. w Skandynawii, rozprzestrzeniając się od Europy Zachodniej, przez Amerykę Łacińską, aż po kraje Wspólnoty Brytyjskiej

⁴ *National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, s. 12-13, raport dostępny na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf. Należy dodatkowo zauważyć, że nie każdy ombudsman jest jednocześnie krajową instytucją ochrony praw człowieka według kryteriów Organizacji Narodów Zjednoczonych.

⁵ OPCAT stanowi, że w ramach KMP należy dokonywać wizytacji w miejscach zatrzymań w celu ochrony przed torturami i innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem lub karaniem (torturami lub brutalnym traktowaniem). Zob. także stronę internetową Podkomitetu ds. Prewencji: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

⁶ L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, „International Studies in Human Rights” 79, 2004, s. 36-38.

⁷ *Ibidem*, s. 289-331.

(the Commonwealth)⁸. Funkcjonowanie tych instytucji opiera się na założeniu konieczności ochrony praw osób niepełnoletnich, które nie są zdolne do samodzielnej ich obrony, troszczą się one często także o prawa rodziny. Ich działania obejmują również przeciwdziałanie dyskryminacji z powodu wieku⁹, które pojawiać się mogą względem osób najmłodszych w ustawodawstwie, czy w praktyce działania przede wszystkim organów władzy publicznej.

Co ciekawe, o ile we współczesnym świecie tworzenie wyspecjalizowanych organów do spraw ochrony praw dziecka cieszy się dużą popularnością, a wiele z tych instytucji, jak ma to miejsce w naszym kraju, „wrosło” już w pejzaż ustrojowy, o tyle wyspecjalizowanych krajowych instytucji stawiających sobie za cel szczególną ochronę praw osób starszych powstało stosunkowo niewiele. Z powodu braku kompleksowych badań w tym zakresie można wskazać je tylko przykładowo. W szczególności należy zwrócić uwagę na utworzenie i działalność regionalnych czy stanowych ombudsmenów wyspecjalizowanych w ochronie praw osób starszych (np. na obszarze Stanów Zjednoczonych)¹⁰. Problem odpowiednich standardów ochrony osób starszych staje się jednak powszechny w działalności krajowych instytucji ochrony praw człowieka na całym świecie przede wszystkim z powodu perspektyw demograficznych. Jak podaje Grupa Robocza ONZ ds. Starzenia się, do 2050 r. liczba osób w wieku powyżej 60 lat podwoi się, osiągając 21,7% światowej populacji¹¹. Każda instytucja, która zajmuje się ochroną praw II generacji musi wziąć pod uwagę rosnącą potrzebę ochrony praw osób w starszym wieku. Zagadnienie to, będąc problemem o charakterze strukturalnym, stanowi o wykluczeniu społecznym i prawnym tej grupy osób¹². Ponieważ zaś przeciwdziałanie wykluczeniu jest przedmiotem zainteresowania większości krajowych instytucji ochrony praw człowieka, problem ten staje się nieuchronnie ważnym elementem ich aktywności. Krajowe instytucje, jeśli odpowiednie działania nie są podejmowane przez organy władzy publicznej, w tym przede wszystkim agendy rządowe, winny się kierować – podobną jak pisząca książkę o starości Simone de Beauvoir – motywacją „przełamania zmywu milczenia”¹³. Problem praw osób starszych w obecnych czasach stać się musi jedną z najbardziej palących kwestii polityki społecznej.

Wśród ombudsmenów wyspecjalizowanych tematycznie należy wymienić instytucje, które ochronę praw osób starszych stawiają za jeden z podstawowych celów działalności. Także tytułem przykładu, z racji braku kompleksowych

⁸ W Polsce instytucja Rzecznika Praw Dziecka utworzona została na mocy ustawy z 2000 r., wykonującej delegację konstytucyjną zawartą w przepisie art. 72 ust. 4 ustawy zasadniczej. Zob. P. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.

⁹ C. Breen, *Age Discrimination and Children's Rights*, „International Studies in Human Rights” 79, 2005.

¹⁰ Przykładem takiej instytucji jest *The New Jersey Office of the Ombudsman for the Institutionalized Elderly*, który jest jednak raczej zinstytucjonalizowanym projektem ochrony praw osób starszych, <http://www.nj.gov/oaie/>.

¹¹ *Report of the Open-ended Working Group on Ageing*, Open-ended Working Group on Ageing First working session New York, 18-21 April 2011, A/AC.278/2011/4, 17 May 2011, raport dostępny na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/344/90/PDF/N1134490.pdf?OpenElement>.

¹² Zob. A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*, Warszawa 2010.

¹³ S. de Beauvoir, *Starość*, Warszawa 2011, s. 5-11.

badania w tym zakresie, należy wspomnieć o ombudsmanie ds. ochrony zdrowia (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*) w Wielkiej Brytanii¹⁴. Dotychczasowa szefowa tego urzędu – Ann Abraham – wykazywała się wielką wrażliwością, podejmując interwencje na rzecz zapewnienia odpowiednich standardów opieki zdrowotnej na wyspach. Wśród ombudsmanów krajowych o ogólnej kompetencji należy zwrócić uwagę na aktywność irlandzkiego rzecznika praw obywatelskich¹⁵. Niemiecki Instytut Praw Człowieka opublikował w 2006 r. ważne opracowanie dotyczące praw socjalnych osób starszych¹⁶, przygotował także kartę praw osób starszych na rzecz pomocy i opieki długoterminowej¹⁷. W Wielkiej Brytanii Komisja Równości i Praw Człowieka (*the Equality and Human Rights Commission*) przeprowadziła badania opieki domowej nad seniorami, oceniając poziom funkcjonowania brytyjskich usług opiekuńczych¹⁸. Szkocka Komisja Praw Człowieka prowadzi szkolenia oraz kampanie społeczne mające na celu poprawę usług opiekuńczych dla osób starszych¹⁹. Niezwykle ciekawą inicjatywą było powołanie do życia na Węgrzech w 2007 r. ombudsmana do spraw przyszłych pokoleń (*Ombudsman for Future Generations*). Instytucja ta, określana także jako *green ombudsman*, miała być odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne (zwłaszcza z zakresu ochrony środowiska naturalnego) i demograficzne, które uwzględnić miały również rosnące potrzeby i pałace wyzwania związane z zapewnieniem odpowiednich standardów także najstarszym obywatelom węgierskim. Pełna ocena efektywności funkcjonowania tej instytucji jest ograniczona ze względu na decyzję budapesztańskiego parlamentu, działającego na wniosek rządu Victora Orbana, o likwidacji tej instytucji jako osobnego organu i włączenia jej z początkiem 2012 r. w struktury węgierskiego ombudsmana o kompetencji ogólnej.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, działając poprzez Radę Praw Człowieka i sekretarza generalnego, monitoruje działania prowadzone przez krajowe instytucje ochrony praw człowieka. Co warte podkreślenia, studia, zorganizowana refleksja nad potrzebą zintensyfikowania przez NHRI działań na rzecz ochrony praw osób starszych jest na świecie zjawiskiem coraz częstszym. Jeden z ostatnich raportów sekretarza generalnego ONZ zwraca uwagę na spotkanie zorganizowane w tym celu w październiku 2011 r.

¹⁴ Z zestawieniem działań w kwestii ochrony praw osób starszych tego ombudsmana można się zapoznać w raporcie *Care and Compassion? Report of the Health Service Ombudsman on Ten Investigations into NHS Care of Older People*, Fourth Report of the Health Service Commissioner for England, luty 2011, dostępny na: http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/7216/Care-and-Compassion-PHSO-0114web.pdf.

¹⁵ Opis działań dobrze oddaje raport ombudsmana z kwietnia 2011 r., *Too Old to Be Equal*, dostępny na: <http://www.ombudsman.gov.ie/en/Reports/InvestigationReports/April2011-TooOldtoBeEqual/File,13952,en.pdf>.

¹⁶ Dokument dostępny na: http://www.institut-fuermenschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_soziale_menschenrechte_aelterer_personen_in_pflege.pdf

¹⁷ *Charter of Rights for People in Need of Long-Term Care and Assistance*, omówiona w: *Questions and Issues for Contributions to Secretary-General report pursuant General Assembly resolution 65/182*, dokument dostępny na: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/Submissions/GermanHumanRightsInstitute.pdf>

¹⁸ Strona internetowa badań Komisji: <http://www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/inquiries-and-assessments/inquiry-into-home-care-of-older-people/>

¹⁹ Informacja Komisji dostępna na: <http://www.scottishhumanrights.com/careaboutrights/>.

w ramach sieci afrykańskich NHRI w Kapsztadzie, które zakończyło się podjęciem specjalnej rezolucji na rzecz ochrony i promocji praw osób starszych i niepełnosprawnych²⁰. W maju 2012 r. sekretarz generalny ONZ przedstawił swoje zalecenia dla krajowych instytucji ochrony praw człowieka, w których zachęca krajowe instytucje do kontynuowania wysiłków na rzecz promocji i ochrony praw osób starszych oraz do współpracy z Grupą Roboczą ds. Starzenia się (Open-Ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons). Wspomniana Grupa Robocza ONZ została ustanowiona rezolucją nr 65/182 z 21 grudnia 2010 r. Jej celem jest analiza istniejącego międzynarodowego instrumentarium ochrony praw osób starszych i identyfikacja potencjalnych luk w tym systemie oraz środków zaradczych. Praca Grupy związana jest między innymi z dyskusją nad przyjęciem kompleksowej, wiążącej prawnie, konwencji dotyczącej praw osób starszych, która mogłaby być wzorowana na Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnością. Konwencja taka miałaby sprecyzować obowiązki państwa względem osób starszych oraz wskazać decydom ramowy kształt kompleksowej polityki związanej z problemem starzenia się społeczeństw.

Warto podkreślić, że samo powołanie tej grupy świadczy o rosnącej wadze globalnych problemów demograficznych i uznaniu konieczności podejmowania działań i regulacji o charakterze uniwersalnym. W toku prac tego gremium podkreśla się między innymi konieczność gromadzenia statystyk dotyczących osób starszych na poziomie krajowym i ponadnarodowym i wykorzystanie tych danych przez traktatowe mechanizmy monitorujące przestrzeganie praw na poziomie międzynarodowym. Zauważanym problemem w krajowych i międzynarodowym systemie prawnym są fragmentaryczne antydiskryminacyjne regulacje prawne niepozwalające na zapewnienie kompleksowej i efektywnej ochrony prawnej osobom starszym²¹. Niedoskonałość zarówno twardych, jak i miękkich regulacji dotyczących praw osób starszych wskazywana jest przez większość członków grupy jako argument za potrzebą nowej uniwersalnej konwencji. Za szczególnie wrażliwe obszary grupa uznała przede wszystkim kwestie wieku emerytalnego, ochrony zdrowia²², opieki długoterminowej oraz zapewnienia pełnego udziału osób starszych w życiu społecznym i publicznym.

Polska w wyniku akcesji do Unii Europejskiej przyjęła na siebie zobowiązanie wdrażania przepisów prawa wtórnego, w tym także dyrektyw odnoszących się do zasady równego traktowania²³. Wraz implementacją tych

²⁰ *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report of the Secretary General*, A/HRC/20/9, 1 May 2012, dostępny na: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-9_en.pdf.

²¹ *Report of the Open-ended Working Group on Ageing*, Open-ended Working Group on Ageing First working session New York, 18-21 April 2011, A/AC.278/2011/4, 17 May 2011, raport dostępny na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/344/90/PDF/N1134490.pdf?OpenElement>.

²² W kwestii zapewnienia równego traktowania w dostępie do ochrony zdrowia w standardach międzynarodowych zob.: A. Clapman, M. Robinson, *Realizing the Right to Health*, w: *Swiss Human Rights Book*, t. 3, Zurich 2009.

²³ Dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; dyrektywa Rady nr 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa Parlamentu Europejskiego

przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął zadanie pełnienia funkcji niezależnego organu do spraw równego traktowania²⁴. Także w przypadku innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niektóre krajowe instytucje ochrony praw człowieka przyjęły, wraz z momentem implementacji dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zasady równego traktowania, funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania. Spośród krajów unijnych, obok Polski, należy wskazać w szczególności na instytucje ombudsmanskie w Grecji, Czechach, na Łotwie i Cyprze, które wzięły na siebie nowe obowiązki związane między innymi z monitorowaniem, badaniem przestrzegania zasady równego traktowania oraz udzielaniem pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w tym obszarze.

Na mocy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z 3 grudnia 2010 r. określono w naszym kraju obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także właściwe organy odpowiedzialne za te kwestie. Artykuł 8 tej ustawy stanowi, że nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek jest zakazane w zakresie:

- 1) podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych;
- 2) warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- 3) przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji;
- 4) dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług na rynku pracy określonych w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oferowanych przez instytucje rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy oferowanych przez inne podmioty działające na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu.

Przepisy te wyznaczają również zakres ochrony osób starszych. Należą one także do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu do spraw równego traktowania. Ustawa z 3 grudnia 2010 r. nie zawiera jednak wyczerpujących mechanizmów ochrony przed dyskryminacyjnym traktowaniem z powodu wieku. Przepisy antydyskryminacyjne rozmieszczone są w wielu innych ustawach, w tym przede wszystkim w ustawie zasadniczej. W tym kontekście warto zauważyć, że Rzecznik (stojąc, zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, na straży ochrony praw i wolności obywatelskich, w tym zawartego w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazu dyskryminacji w życiu

i Rady nr 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana).

²⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał w wyniku implementacji prawa Unii Europejskiej nowe zadania związane z pełnieniem zadania niezależnego organu do spraw równego traktowania z dniem 1 stycznia 2011 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010, Nr 254, poz. 1700).

politycznym, gospodarczym i społecznym z jakiegokolwiek przyczyny²⁵), jest organem, który zapewniać powinien przestrzeganie zasady równego traktowania nie tylko w zakresie pełnienia funkcji niezależnego organu w obszarze określonym dyrektywami UE, lecz także w pełnym otwartym zakresie ochrony konstytucyjnej. Ponieważ konstytucyjny standard antydyskryminacyjny nie ogranicza ochrony, w przeciwieństwie do dyrektyw i implementującej je ustawy, tylko do pewnych przesłanek czy obszarów, Rzecznik, jako organ konstytucyjny, musi realizować swą funkcję z uwzględnieniem zarówno europejskiego, jak i konstytucyjnego standardu ochronnego, w tym także w odniesieniu do dyskryminacji z powodu zaawansowanego wieku.

Ponieważ jednak dyskusyjne jest, czy powołany wyżej przepis art. 32 ust. 2 Konstytucji RP ma zastosowanie horyzontalne²⁶, pojawia się problem związany z udzielaniem przez Rzecznika pomocy prawnej ofiarom dyskryminacji w przypadkach, w których doszło do zakazanej prawnie dyskryminacji pomiędzy podmiotami prywatnymi, to znaczy w sytuacjach, gdy stroną sporu nie jest podmiot, który w jakiś sposób można łączyć, choćby zadaniowo czy funkcjonalnie, z wykonywaniem władzy publicznej. Dlatego też RPO w swoich wystąpieniach wskazywał wielokrotnie, że zgodnie z Konstytucją i ustawą dysponuje on wyłącznie kompetencjami do podejmowania interwencji w przypadkach naruszeń praw człowieka dokonywanych przez podmioty sprawujące w jakimś zakresie publiczne władztwo. W relacjach horyzontalnych Rzecznik dysponuje wyłącznie ograniczonymi środkami, których wykorzystanie mogłoby doprowadzić do usunięcia naruszeń, w szczególności zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o RPO²⁷ może wskazać wnioskodawcy przysługujące mu w danej sytuacji środki działania. Należy jednak podkreślić, że nawet ograniczone środki prawne w zakresie zwalczania dyskryminacji pozostawiają Rzecznikowi ogromne pole do aktywności o charakterze inspiracyjnym. Zwłaszcza w obszarze dyskryminacji w dostępie do dóbr i usług, gdzie mamy do czynienia w rzeczywistości rynkowej najczęściej z relacjami pomiędzy podmiotami niepublicznymi, inspiracyjna rola ombudsmana, także jako niezależnego organu do spraw równego traktowania, jest nie do przecenienia. W obszarze dyskryminacji z powodu wieku, która dotyczy faktycznie osoby starsze, Rzecznik Praw Obywatelskich podjął się zadań mających na celu zapewnienie osobom starszym przestrzegania ich praw w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich ochrona praw osób starszych stanowi od 2010 r. jeden z trzech głównych priorytetów działalności²⁸. Warto jednak

²⁵ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 570-663; M. Kruk, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 281-299; I. Pużycka, J. Wojnowska-Radzińska, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w Konstytucji RP*, w: Z. Niedbała (red.), *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Warszawa 2011, s. 263-281.

²⁶ Zagadnienie to wiąże się z szerszym problemem dotyczącym horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP – zob. S. Jarosz-Żukowska, w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 178-210.

²⁷ Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.

²⁸ Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji prof. Irena Lipowicz określiła trzy podstawowe priorytety: poza wspomnianą ochroną praw osób starszych także ochronę praw osób z niepełnosprawnością oraz praw migrantów.

zauważyć, że już także wcześniej RPO w swojej działalności intensywnie zajmował się tą problematyką. Ochrona praw osób starszych podejmowana była w szczególności poprzez kierowanie wystąpień generalnych do organów władzy publicznej, w tym przede wszystkim rządu, a także w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczących niekonstytucyjności przepisów prawnych. Powołany w 2007 r. przez Rzecznika zespół ekspercki przygotował pod kierunkiem prof. Barbary Szatur-Jaworskiej oraz sekretarza zespołu Magdaleny Kuruś specjalny raport na temat przestrzegania praw osób starszych w Polsce²⁹. Wnioski z tego raportu nie były optymistyczne. Analiza kilku obszarów prawa, życia społecznego i gospodarczego wskazała, że w Polsce brakuje kompleksowej polityki senioralnej, a ochrona osób starszych jest w istocie cząstkowa, wybiórcza i przeważnie niewystarczająca w stosunku do rosnących potrzeb tej znaczącej części polskiej populacji.

Punktem wyjścia analizy przestrzegania praw osób starszych w naszym kraju powinna być ocena sytuacji demograficznej polskiego społeczeństwa. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), biorąc pod uwagę perspektywę demograficzną do 2030 r., liczba osób w wieku produkcyjnym będzie w Polsce systematycznie spadać³⁰. Tym zmianom demograficznym będzie towarzyszyła niekorzystna tendencja dotycząca starzenia się społeczeństwa. W Polsce będzie mieszkać coraz więcej starszych ludzi³¹. W 2030 r. średni wiek w Polsce, który obecnie wynosi 36 lat, wzrośnie do ponad 45 lat. Te tendencje demograficzne będą miały ogromny wpływ na strukturę społeczną, a przez to niektóre problemy społeczne staną się bardzo poważne. W ciągu najbliższych 20 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym spadnie w Polsce do 20,8 mln w 2030 r. Jednocześnie liczba emerytów wyniesie 9,6 mln. Znaczny wzrost liczby osób w wieku powyżej 85 lat będzie bardzo widoczny. W tym okresie liczba ta przekroczy 800 tys. Z badań wynika, że odsetek osób w wieku powyżej 65 lat wzrośnie w latach 2020-2060 w Polsce oraz na Słowacji w stopniu najwyższym spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej³². Stąd też potrzeba działań w naszym kraju jest szczególnie dramatyczna.

Wszystkie te zmiany będą miały niezwykle poważne konsekwencje nie tylko dla całego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz także dla rynku towarów i usług. Z gospodarczego punktu widzenia rynek ten będzie musiał dostosować się do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Zwiększeniu długości życia musi obecnie towarzyszyć zwiększenie możliwości dłuższego wykonywania pracy z zachowaniem odpowiedniego stanu zdrowotnego, co z kolei wymaga znacznych inwestycji w publiczną opiekę zdrowotną oraz zasadniczej reformy systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej. Taki demograficzny przekrój społeczeństwa wymagać będzie inwestycji mających na celu umożliwienie pracy osobom starszym, przede wszystkim inwestycji w tworzenie odpowiednich i bezpiecznych miejsc pracy, jak określono w programie godnej pracy Między-

²⁹ B. Szatur-Jaworska, M. Kuruś (red.), *Przestrzeganie praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, „Biuletyn RPO” 2008, nr 65 (Materiały).

³⁰ Zob.: *Prognoza ludności na lata 2003-2030*, [http://www.msap.pl/npr/prognozy/Prognoza%20ludnosci%20na%20lata%202003+2030%20\(GUS\).pdf](http://www.msap.pl/npr/prognozy/Prognoza%20ludnosci%20na%20lata%202003+2030%20(GUS).pdf).

³¹ J. Hryniewicz (red.), *O sytuacji ludzi w starszym wieku*, t. III, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012.

³² G. Ciura, J. Szymańczak, *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, „INFOS”, nr 12(126) z 28 czerwca 2012 r., Biuro Analiz Sejmowych, s. 2.

narodowej Organizacji Pracy (MOP)³³. Zjawisko starzenia się społeczeństwa określa się więc zasadniczo w kategoriach sukcesu, jednak wiążą się z nim także pewne globalne wyzwania, jak szybki wzrost liczby osób najstarszych, zmiana struktury rodziny oraz modeli zatrudnienia czy starzenie się siły roboczej.

Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób stawić czoło wszystkim tym wyzwaniom, należy do najtrudniejszych we współczesnej polityce i działalności publicznej. Wydaje się, że najważniejszą kwestią jest dzisiaj przyjęcie w odniesieniu do problemów związanych ze starzeniem się społeczeństw i zastosowanie podejścia opartego na prawach³⁴. W ramach wszystkich swoich wysiłków, mających na celu sprostanie wyzwaniom wynikającym ze starzenia się ludzi, kraje powinny opracowywać prawa, strategie i programy nakierowane na poprawę warunków życia osób starszych, ale i całego społeczeństwa. Starzenia się społeczeństwa nie można uznawać za kwestię dotyczącą jedynie obecnego pokolenia osób starszych. Równie ważne są, co podnosi się w badaniach³⁵, działania na rzecz pokoleń wychowujących potomstwo, wprowadzenie ułatwień dla osób w wieku produkcyjnym zapewniających zastępowalność pokoleń. Ocenia się, że jedynie państwa, które pojmują i rozwiązują problem starzenia się społeczeństw w taki holistyczny sposób, mają wszelkie szanse na przezwyciężenie zagrożeń w przeciwieństwie do tych państw, które za jedyny ratunek przed rosnącą liczbą osób starszych uważają podnoszenie wieku emerytalnego bądź podatków³⁶. Konieczne są działania w celu rozwiązania tego problemu we wszystkich obszarach działalności publicznej, w odniesieniu do systemów prawnych oraz planowania publicznego, wreszcie – odpowiedni rozdział środków budżetowych. Z tego punktu widzenia kluczową kwestią jest określenie priorytetowych działań, które należy podjąć w celu budowania bardziej spójnych, demokratycznych i integracyjnych społeczeństw. Należy zgodzić się z poglądem, że im szybciej określimy elementy niezbędne do stworzenia dobrych warunków dla osób starszych, tym łatwiej osoby te osiągną niezależność w zaspokajaniu swoich potrzeb³⁷.

W wymiarze normatywnym należy zagwarantować, aby regulacje dotyczące praw osób starszych wyraźnie opierały się na międzynarodowych normach w zakresie praw człowieka. Podejście takie jest istotne także dla krajowych organów ochrony praw człowieka, które uzyskują w ten sposób normatywny wzorzec kontroli działalności władz publicznych i możliwość oceny, czy standardy ochrony praw osób starszych są respektowane. Jak wspomniano wyżej, osoby starsze są chronione niektórymi wiążącymi międzynarodowymi instrumentami w zakresie praw człowieka, do których należą: Powszechna deklaracja praw człowieka z 1948 r.; Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r. W Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę na Kartę praw

³³ *Decent work*, Sprawozdanie dyrektora generalnego MOP-u na 87. Sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy, MOP, Genewa 1999.

³⁴ *Ageing, Human Rights and Public Policies*, http://social.un.org/ageing-working-group/documents/ECLAC_en_HR%20and%20public%20policies.pdf/.

³⁵ *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, „Studia BAS” 2012, nr 2 (w druku).

³⁶ S. P. Kramer, *Baby Gap*, „Foreign Affairs” 91, 2012, nr 3 (May/June), s. 2-6.

³⁷ A. Pierzchalska, P. Klag, *Spoleczne role osób starszych*, w: W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Wrocław 2008, s. 437-447.

podstawowych³⁸ oraz wtórne prawodawstwo antydyskryminacyjne UE. Jak dotąd nie powstał jednak wiążący prawnomiędzynarodowy instrument, który odnosiłby się kompleksowo do praw osób starszych w taki sposób, jak instrumenty dotyczące innych grup społecznych, między innymi kobiet, dzieci i osób niepełnosprawnych.

Poszukując prawnomiędzynarodowych standardów ochrony osób starszych wspólnych dla krajowych instytucji ochrony praw człowieka, należy odnieść się do kilku najważniejszych. W pierwszym rzędzie należy wskazać na standardy wiążące się z Międzynarodowym paktem praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. W szczególności konieczne jest przyjrzenie się Uwadze ogólnej nr 6 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Uwaga ta stanowi, co następuje:

– równe prawa dla mężczyzn i kobiet (art. 3): państwa będące stronami powinny zwracać szczególną uwagę na kobiety starsze oraz ustanowić nieskładkowe świadczenia z tytułu starości lub inną pomoc dla wszystkich osób niezależnie od płci, którym brakuje środków do życia po osiągnięciu wieku określonego w prawodawstwie krajowym;

– prawo do podejmowania pracy (art. 6, 7 i 8): państwa będące stronami muszą podjąć środki mające na celu zapobieganie dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na wiek, zapewniające pracownikom w starszym wieku bezpieczne warunki pracy do czasu przejścia na emeryturę; jest pożądane, aby państwa promowały ponadto zatrudnianie pracowników w starszym wieku w miejscach, w których mogą oni w jak najlepszy sposób wykorzystać swoje doświadczenie i wiedzę fachową, a także ustanawiały programy przygotowujące do emerytury;

– prawo do ubezpieczenia społecznego (art. 9): państwa będące stronami muszą ustanowić ogólne systemy obowiązkowego ubezpieczenia na starość oraz elastyczny wiek emerytalny, a także zapewnić nieskładkowe świadczenia z tytułu starości oraz inną pomoc dla osób starszych, które po osiągnięciu wieku określonego w prawodawstwie krajowym nie zakończyły odpowiedniego okresu składkowego, nie mają prawa do emerytury, innego świadczenia w ramach ubezpieczenia społecznego lub pomocy oraz nie mają żadnego innego źródła dochodu;

– prawo do ochrony rodziny (art. 10): rządy i organizacje pozarządowe muszą ustanowić usługi socjalne mające na celu wspieranie rodziny w przypadkach, w których osoby starsze przebywają w domu, oraz muszą wdrożyć szczególne środki na rzecz rodzin o niskich dochodach, które chcą zatrzymać osoby starsze w domu;

– prawo do odpowiedniego poziomu życia (art. 11): powinno się spełniać podstawowe potrzeby osób starszych dotyczące żywności, dochodów, opieki, samowystarczalności i tym podobne. Ponadto powinno się opracować strategie mające na celu umożliwienie osobom starszym dalsze mieszkanie w domach poprzez lepsze wyposażenie i dostosowanie ich miejsca zamieszkania.

Jak wynika z powyższych postanowień, w krajowych systemach prawnych należy zagwarantować, aby wszelkie prawodawstwo i strategie dotyczące starzenia się uwzględniały podstawowe prawa i wolności osób w starszym

³⁸ Zob. A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.

wieku. Aby osiągnąć ten cel, organy publiczne muszą zapewnić instrumenty i zasoby niezbędne do ich wdrożenia, na przykład poprzez uwzględnienie tych praw w szczególnych regulacjach w zakresie ochrony takich praw lub uwzględnienie praw osób starszych w strategiach lub planach działania na poziomie krajowym lub regionalnym. Muszą one także przeznaczyć odpowiedni budżet na realizację tych planów. Jak określono w różnych instrumentach w zakresie praw człowieka, dyskryminacja osób starszych oznacza wszelkie wyróżnianie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na wiek, mające na celu lub skutkujące uniemożliwieniem lub unieważnieniem uznania, posiadania lub stosowania podstawowych praw i wolności człowieka. Z tego względu krajowe organy ochrony praw człowieka mają obowiązek obrony tych zasad w kontekście ochrony praw jednostki.

Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ uznał osoby starsze za jedną z grup najbardziej narażonych na dyskryminację prawną. Stąd też wydawane przez Komitet zalecenia, aby państwa miały obowiązek dokonywania przeglądu swojego prawodawstwa i eliminowania wszelkiej dyskryminacji *de iure* lub *de facto*, wprowadzania regulacji prawnych zapewniających osobom starszym ochronę przed dyskryminacją oraz podejmowania działań pozytywnych stwarzających osobom starszym warunki pełnego uczestnictwa w życiu gospodarczo-społecznym.

Wydaje się, że istniejące obecnie instrumenty międzynarodowe nie zapewniają osobom starszym odpowiedniego standardu przestrzegania ich praw. Kwestia wieku rzadko jest wyraźnie uwzględniana jako przyczyna dyskryminacji w powszechnych konwencjach dotyczących praw człowieka. Jak wspomniano powyżej, istnieje szereg instrumentów normatywnych na regionalnym szczeblu europejskim, ale nie na szczeblu ogólnosiwiatowym. Można zatem mówić o istotnej „luce normatywnej” w systemie ochrony praw człowieka. Zwraca na to uwagę oświadczenie europejskiej grupy NHRI skierowane do Organizacji Narodów Zjednoczonych: *European Group of National Human Rights Commissions – Statement to UN Open-Ended Working Group, Third Working Session 21-24 August 2012* (draft). Natomiast znaczący jest dorobek uniwersalny w zakresie prawa miękkiego dotyczącego praw osób starszych. Najważniejszymi z takich dokumentów są: Zasady ONZ odnoszące się do osób starszych z 1991 r. i Madrycki Międzynarodowy Plan Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw z 2002 r.³⁹

W tym miejscu warto jednak przedstawić szerszy opis tych dokumentów, które choć nie mają wiążącego charakteru prawnego, to na skutek między innymi działań monitorujących, mogą wywierać pewien wpływ na ustawodawstwo i praktykę działania państwa. Mogą też stanowić znakomity standard odniesienia w działalności krajowych instytucji ochrony praw człowieka. W ramach Zasad ONZ odnoszących się do osób starszych sformułowano pięć ogólnych zasad: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności. Zasada niezależności wiąże się z zapewnieniem osobom starszym dostępu do żywności, wody, schronienia, odzieży, opieki zdrowotnej, pracy i innych możliwości czerpania dochodu, kształcenia, szkolenia i życia w bezpiecznym środowisku. Jeżeli chodzi o uczestnictwo, należy zwrócić uwagę, że osoby

³⁹ Polskie tłumaczenie Madryckiego Planu Działania dostępne jest na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/madryckiplanziaaniaawkwestiistarzeniasispoczewstw/>.

starsze powinny pozostać włączone do życia wspólnoty oraz czynnie uczestniczyć w formułowaniu strategii dotyczących ich dobrostanu. Osoby starsze powinny mieć dostęp do usług socjalnych i prawnych oraz do opieki zdrowotnej, aby ich samopoczucie fizyczne, psychiczne i emocjonalne mogło utrzymywać się na odpowiednim poziomie. Zgodnie z zasadą samorealizacji osoby starsze powinny mieć dostęp do zasobów edukacyjnych, kulturalnych, duchowych i rekreacyjnych oraz mieć możliwość pełnego rozwoju swojego potencjału. Ponadto osoby starsze powinny móc żyć godnie i bezpiecznie, nie powinny padać ofiarą przemocy fizycznej ani psychicznej oraz powinny być traktowane sprawiedliwie niezależnie od wieku, płci, rasy lub pochodzenia etnicznego. W mojej opinii, większość zasad odnoszących się do niedyskryminacyjnego traktowania osób starszych wiąże się w jakiś sposób z podstawową zasadą poszanowania godności osób w wieku zaawansowanym⁴⁰.

Z kolei w Madryckim Międzynarodowym Planie Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw z 2002 r. porusza się szereg takich kluczowych tematów, jak pełne przestrzeganie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do wszystkich osób starszych, zapewnienie bezpiecznego starzenia się, które wiąże się z potwierdzeniem celu wykorzenienia biedy wśród osób starszych⁴¹ i z przestrzeganiem Zasad ONZ odnoszących się do osób starszych. Plan działania zakłada także nadanie osobom starszym uprawnień w zakresie pełnego i skutecznego uczestnictwa w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym. Madrycki plan działania obejmuje również postanowienia w zakresie rozwoju indywidualnego, samorealizacji i dobrostanu przez całe życie, a także pod koniec życia, na przykład poprzez możliwość uczenia się przez całe życie oraz uczestnictwo we wspólnocie. Bardzo istotną kwestią jest zobowiązanie do zapewnienia równouprawnienia płci wśród osób starszych, między innymi poprzez zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć. Oczywiście nie jest możliwe przedstawienie wszystkich postanowień Madryckiego Międzynarodowego Planu Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw w tak krótkim tekście, jednak należy podkreślić, że w 2012 r. mija już 10 lat od jego przyjęcia. Drugi przegląd i ocena tego planu działania są obecnie w toku, przy czym rządy zobowiązane były do przeprowadzenia stosownej oceny na poziomie krajowym w 2011 r. Proces ten wymaga od rządów konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w kwestii sposobów wdrażania strategii i programów. Z tego względu organizacje społeczeństwa obywatelskiego i same osoby starsze powinny odegrać w tym procesie zasadniczą rolę. Krajowe instytucje ochrony praw obywatelskich również mogą mieć znaczny wpływ na przebieg tego procesu.

Mając to na względzie, warto zauważyć, że polski ombudsman aktywnie włączył się w proces przeglądu madryckiego planu działania. W opinii Rzecznika w Polsce w ramach procesu oceny istniejących mechanizmów nie zapewniono jednak odpowiedniego poziomu uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Według wiedzy RPO, rząd opracował „Informację na temat realizacji Madryckiego Międzynarodowego Planu Działania w Kwestii

⁴⁰ J. Mikołajewicz, *Dyskryminacja jako naruszenie godności ludzkiej. Na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: Z. Niedbała (red.), op. cit., s. 181-193.

⁴¹ Zob. M. Wójcik-Zołądek, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, „INFOS”, nr 4 (118) z 1 marca 2012 r., Biuro Analiz Sejmowych.

Starzenia się Społeczeństw”, ale uwzględniono w nich jedynie opinie sektora rządowego (w procesie konsultacji nie uczestniczyły nawet samorządy lokalne). Szczególnie niepokojący jest fakt, że w ramach procedury konsultacyjnej pominięto wszystkie organizacje pozarządowe. W takich okolicznościach należy zadać sobie pytanie o sposób poprawy tej sytuacji i budowę kultury partycypacji społecznej. Jak już na początku wspomniano, kluczowym elementem wydaje się przyjęcie i stosowanie podejścia opartego na prawach człowieka. Przykład działań polskiego ombudsmiana może stanowić model, który godny jest popularyzacji wśród krajowych instytucji ochrony praw człowieka⁴².

W 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał radę ekspertów składającą się z naukowców (m.in. prawników, socjologów, geriatrów) oraz przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zadaniem rady jest przygotowanie zaleceń dla Rzecznika, monitorowanie realizacji tych zaleceń, gromadzenie i rozpowszechnianie „dobrych praktyk” w zakresie propagowania uczestnictwa osób starszych w rynku pracy oraz w życiu społecznym i kulturalnym. Bardzo istotne jest, aby krajowe organy ochrony praw człowieka, a w szczególności te działające również jako niezależny organ do spraw równości, były świadome swoich obowiązków w zakresie walki z dyskryminacją nie tylko z czysto prawnego punktu widzenia, lecz także szerzej, poprzez pryzmat kwestii wykluczenia społecznego. Podejście to w praktyce działań polskiego ombudsmiana ma charakter jeszcze bardziej otwarty niż to, które jest przedmiotem komentarzy przedstawianych w literaturze⁴³. Z punktu widzenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich równie istotne jest podejmowanie działań przeciwko dyskryminacji przez prawo wynikającej z różnych przyczyn oraz inicjowanie lub animowanie zmian systemowych, społecznych i prawnych ułatwiających włączenie (inkluzję) społeczne osób w trudnej i słabszej sytuacji. W tym zakresie rolą ombudsmiana jest także wskazywanie potrzeb najstarszej części populacji nie w kategoriach obciążenia społecznego, lecz także jako szansa na rozwój usług społecznych⁴⁴.

Rzecznik Praw Obywatelskich promuje także aktywność Polski w Europejskim 2012 Roku na rzecz Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Koordynatorem państwowym jest w tym obszarze Minister Pracy i Polityki Społecznej. Niestety, jego działalności nie można uznać za w pełni wystarczającą. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich wspiera i animuje wiele działań w tych obszarach. Biuro RPO wraz z radą ekspertów do spraw osób starszych we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego skupia się na kilku problemach. Należy do nich przede wszystkim problem dyskryminacji osób starszych na rynku finansowym (zorganizowane zostały trzy konferencje dotyczące: odwróconej hipoteki, dyskryminacji w ramach usług bankowych oraz niewypłacalności osób

⁴² Warto podkreślić, że w październiku 2012 r. polski Rzecznik Praw Obywatelskich prof. I. Lipowicz zaprezentuje jako główny mówca dorobek ombudsmiana w zakresie ochrony praw osób starszych na światowym forum Międzynarodowego Instytutu Ombudsmiana.

⁴³ M. Dziurnikowska-Stefańska, *Wymiary wykluczenia prawnego w sprawozdaniach Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: A. Turska, op. cit., s. 293-318.

⁴⁴ Z. Strzelecki, J. Witkowski, *Przyszłość i perspektywy demograficzne Polski*, w: J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, „Biuletyn RPO” 2010, nr 5 (Źródła), s. 465.

fizycznych, tzn. upadłości konsumenckiej). Równie istotnymi tematami są aktywność zawodowa osób starszych oraz ich sytuacja na rynku pracy⁴⁵. W 2012 r. wydany zostanie raport na temat praw wyborczych osób starszych oraz osób z niepełnosprawnością, przeprowadzone zostały także badania na temat wzajemnego postrzegania się grup osób starszych i młodych w Polsce.

Zgodnie z międzynarodowymi standardami, opinie osób starszych oraz organizacji je zrzeszających powinno się brać pod uwagę przy podejmowaniu kluczowych decyzji odnoszących do tej grupy ludności. Osoby starsze powinno się również zachęcać do aktywnego uczestnictwa w tym procesie. Wymaga to wprowadzenia szczególnych mechanizmów umożliwiających osobom starszym korzystanie z ich prawa do uczestnictwa oraz zapewniających tym osobom dostęp do informacji, których potrzebują, aby zwiększyć swój wpływ na otaczającą rzeczywistość. W Polsce działania podjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią część takiego procesu upodmiotowienia osób starszych.

Należy także wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw równego traktowania, wyznaczony przez państwo polskie zgodnie z dyrektywami UE, znaczną część działalności związanej z tą rolą ukierunkowuje na ochronę praw osób starszych. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zapewnia wsparcie ofiarom dyskryminacji ze względu na wiek, analizuje, monitoruje i wspiera równe traktowanie osób starszych oraz przygotowuje i wydaje niezależne sprawozdania i zalecenia dotyczące problemów związanych z dyskryminacją. Rzecznik Praw Obywatelskich współpracuje również ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi oraz innymi organizacjami (np. uniwersytetami trzeciego wieku) w tym obszarze. Rzecznik w swojej działalności wykorzystuje przypisane mu prawem kompetencje określone przede wszystkim w ustawie o RPO.

Warto w tym miejscu wspomnieć kilka najważniejszych w ostatnich latach spraw, w których te szczególne kompetencje polskiego ombudsmana zostały wykorzystane w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony praw osób starszych⁴⁶. Sąd Najwyższy, opierając się na wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, 21 stycznia 2010 r. podjął uchwałę, zgodnie z którą wiek emerytalny nie może być jedynym powodem, dla którego pracodawca zwalnia pracownika (sygn. akt II PZP 13/08). Sąd Najwyższy stwierdził, że mogłoby to skutkować bezpośrednią dyskryminacją ze względu na wiek oraz pośrednią dyskryminacją ze względu na płeć, ponieważ kobiety zasadniczo spotykają się z niekorzystną interpretacją art. 45 Kodeksu pracy, w związku z czym ich emerytury są niższe. Wyrok ten był prawdziwym przełomem w orzecznictwie sądowym. W 2007 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, w którym zakwestionował zgodność przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją odnośnie do zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet

⁴⁵ B. Kłos, *Dyskryminacja ze względu na wiek osób starszych na polskim rynku pracy*, w: eadem, J. Szymańczak (red.), *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, „Studia BAS” 2011, nr 2 (26), s. 183-208.

⁴⁶ Co roku Rzecznik Praw Obywatelskich wydaje informację o swojej działalności i stanie praw i wolności w Polsce, a w 2012 r. wydał po raz pierwszy dodatkową informację roczną o swojej działalności w obszarze równego traktowania w roku 2011 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej – „Biuletyn RPO” 2012, nr 2 (Źródła), oprac. red. M. Wróblewski, A. Błaszczak, A. Chabiera, K. Wilkońska, J. Gacek.

i mężczyzn. Trybunał Konstytucyjny 15 lipca 2010 r. uznał, że przepisy te są zgodne z Konstytucją i nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania (sygn. akt K 63/07). Tego samego dnia Trybunał wydał jednak postanowienie sygnalizacyjne, w którym stwierdził, że we właściwym czasie do systemu ubezpieczeń powinno się wprowadzić zmiany mające na celu wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wyzwania demograficzne i finansowe są tak duże, że – w opinii Trybunału – powinno się je wziąć pod uwagę w nadchodzących latach. Wydaje się, że decyzje te miały znaczący wpływ na reformę systemu ubezpieczeń społecznych uchwaloną w bieżącym roku przez parlament. Rzecznik Praw Obywatelskich przez wiele lat wspierał również alternatywne metody głosowania⁴⁷. W 2011 r. parlament uwzględnił taką możliwość w Kodeksie wyborczym. Osoby niepełnosprawne mają możliwość głosowania korespondencyjnego we wszystkich rodzajach wyborów. Głosowanie przez pełnomocników jest możliwe w przypadku osób niepełnosprawnych i osób starszych (w wieku powyżej 75 lat). Niestety, przepisy Kodeksu wyborczego nie są spójne, ponieważ głosowanie korespondencyjne nie jest dostępne dla osób starszych. Mając to na względzie, a także potrzebę dalszego poszerzania praw wyborczych osób starszych, Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego w Biurze RPO przeprowadził badania na temat oczekiwań co do zmian w prawie wyborczym ze strony osób niepełnosprawnych i starszych. Rezultaty tych badań oraz zalecenia RPO zostaną w 2012 r. przedstawione w specjalnym tematycznym raporcie.

Należy również wspomnieć o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie animowania kampanii społecznych lub wspierania inicjatyw społecznych lub obywatelskich na rzecz poprawy sytuacji osób starszych. Rzecznik wspiera wszelkie inicjatywy senioralne, na przykład dotyczące zakładania uniwersytetów trzeciego wieku. Działania te, zazwyczaj podejmowane we współpracy z liceami i uniwersytetami, są we współczesnej Polsce prawdziwym fenomenem, ponieważ zrzeszają w całym kraju ponad 100 000 osób starszych. Dzięki tej działalności edukacyjnej możliwe jest korzystanie z prawa do kształcenia przez osoby starsze. W 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zapoczątkował również projekt „Ambasadorów Praw Człowieka” we współpracy z uniwersytetami trzeciego wieku. Działacze, którzy zamierzają propagować prawa człowieka i ochronę podstawowych wolności mogą, wraz z Biurem RPO, uczestniczyć w kampaniach lub rozpowszechniać informacje o ochronie praw człowieka. Pierwsze projekty pilotażowe realizowane na takich uniwersytetach udowodniły, że pomysł ten jest wart podjęcia dalszych wysiłków.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje szereg działań na rzecz osób starszych, wykorzystując różnorodne, przysługujące mu środki prawne (jak wnioski do TK czy wystąpienia generalne do właściwych organów władzy publicznej), a także o charakterze edukacyjno-promocyjnym, zgodnie z mandatem NHRI. Dostępne projekcje rozwoju demograficznego społeczeństw, w tym polskiego, unaocniają, jak wielkie stoją przed nami wyzwania. Szczególna odpowiedzialność spoczywa oczywiście na organach władzy publicznej, które winny kreować i wdrażać rozwiązania umożliwiające prawidłową reakcję na diagnozowane problemy i odwrócenie niekorzystnych trendów

⁴⁷ Pierwsze wystąpienie w tej sprawie skierował RPO IV kadencji prof. Andrzej Zoll.

rozwoju społecznego. W ocenie RPO obecna aktywność w tym zakresie w Polsce jest daleko niewystarczająca. Podnoszony od kilku lat, zwłaszcza przez środowiska naukowe, postulat opracowania krajowej strategii na rzecz starzejącego się społeczeństwa powinien doczekać się pilnej realizacji. Taka strategia stanowiłaby niezwykle istotny element polityki społecznej państwa, odnoszącej się do wielu grup ludności, nie tylko seniorów. O ich dobrostanie stanowią bowiem również okoliczności, w jakich funkcjonują młodsze pokolenia. Zgodnie z zasadą subsydiarności państwo powinno zapewnić takie warunki, by możliwe było okazywanie wsparcia osobom starszym w możliwie najszerszym zakresie w ich podstawowych wspólnotach, a zwłaszcza w rodzinach. Niestety, aktywność w tym zakresie jest nieadekwatna do istniejących potrzeb, a ignorowanie problemu z pewnością nie może być uznane za właściwą odpowiedź. Tytułem przykładu można wskazać na deficyty w zakresie opieki nad osobami starszymi czy promowania ich zatrudniania. Wiele rozwiązań jest właściwie gotowych, przeprowadzono też odpowiednie badania diagnostyczno-analityczne (jak w szczególności badania „PolSenior” pod kierunkiem prof. Piotra Błędowskiego), pozwalające na odpowiedzialne określenie właściwych środków, nawet przy uwzględnieniu ograniczeń natury budżetowej.

Mirosław Wróblewski

*Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich*

*i członek zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej
m.wroblewski@brpo.gov.pl*

PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE ELDERLY IN THE ACTIVITY OF THE POLISH OMBUDSMAN AS A NATIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION INSTITUTION

Summary

The paper presents and analyses the issues related to the protection of the rights of the elderly as reflected in the activities of National Human Rights Institutions (NHRI). A particular emphasis has been put on the activities of the Polish Human Rights Defender (the Ombudsman), but the analysis also covers the activities of other national specialised bodies, which are subsequently evaluated in the light of international standards set by binding international legal instruments as well as soft law. It is then concluded that the demographic tendencies and prospects make the protection of the rights of the elderly one of the main priorities. Through the controlling and monitoring of different aspects of the activities carried out by public authorities, NHRI may inspire the shaping of adequate policies and legal framework meant to counteract discrimination and legal, and social exclusion of older people. All these measures, however, must be planned and implemented in a comprehensive manner, having regard to the society as a whole. It is argued that only those states which understand the question of ageism in a such comprehensive manner have all the chances to overcome it. On the contrary, states which as the only remedy see an increase the retirement age or taxes do not have such chances.

The activities of the Human Rights Defender acting for elderly people have been enumerated. It needs to be underlined that they are well perceived on the international forums of ombudsmen. The activity of the Polish Ombudsman have been described by making references to the available legal instruments, research into social matters and regularly published recommendations. All of them support the establishment and implementation of the national ageism strategy.