



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 24/06/2019

XI.503.2.2016.ACh

**Pani  
Bożena Borys - Szopa  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 WARSZAWA**

Wielce Szanowna Pani Minister,

Przestrzeganie praw osób starszych stanowi jedną z miar solidarności międzypokoleniowej, u której podstaw leży założenie, że niezależnie od swojego wieku każdy powinien cieszyć się podstawowymi prawami i wolnościami ujętymi w Konstytucji RP, takimi jak poszanowanie godności i brak dyskryminacji. Biorąc pod uwagę zmieniające się proporcje między pokoleniami konieczne jest wprowadzenie odpowiednich, daleko idących zmian systemowych, które sprawią, że w każdej gminie osoby starsze będą mogły liczyć, że otrzymają potrzebne wsparcie. Rozwiązania te nie powinny opierać się jedynie na programach konkursowych, ale obejmować wszystkie gminy, niezależnie od stopnia ich obecnej aktywności w zakresie ubiegania się o środki rządowe lub unijne przeznaczone na cele społeczne.

W niniejszym piśmie, w związku z obchodzonym w dniu 15 czerwca Światowym Dniem Świadomości Znęcania się nad Osobami Starszymi, pragnę ponownie zwrócić uwagę na obszar przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych, który powinien zostać rozwinięty w ramach pogłębiania i poszerzania kompleksowego systemu wsparcia starszych członków naszego społeczeństwa. Równocześnie uprzejmie dziękuję za odpowiedź udzieloną w dniu 31 maja br. (ozn.: DAS.III.071.1.2019.MZ), w którym przedstawione zostały obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie oraz już podejmowane działania. Niewątpliwie stanowią one solidną podstawę do rozwoju skuteczniejszego systemu przeciwdziałania i reagowania na negatywne zjawiska.

Z zadowoleniem przyjąłem deklarację poddania pod rozważę propozycji **wypracowania mechanizmu, który ułatwiłby zgłaszanie nadużyć i przemocy oraz usprawniłby reakcję odpowiednich organów**. Niemniej pragnę zauważyć, że wymienione w ww. piśmie typy kontroli placówek opiekuńczych oraz wskazanie godzin dyżurów dyrektorów domów pomocy społecznej mogą być mało efektywne w przypadku osób leżących, o słabszej kondycji psychicznej lub fizycznej, czy o ograniczonej percepcji poznawczej.

Podobnie, przytoczone w odpowiedzi **regulacje odnoszące się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w których nie wyodrębnia się osób starszych, mogą powodować przeoczenie specyficznych uwarunkowań, w jakich znajdują się te osoby**, w tym ich osamotnienie lub sytuację zależności w wykonywaniu czynności życia codziennego, czy zależności ekonomicznej lub emocjonalnej od osób bliskich. Doceniając procedurę Niebieskiej Karty oraz fakt, że zawiera kategorie umożliwiające opisanie różnych form przemocy, w tym przemocy psychicznej i zaniedbania, należy wskazać, że przy pomocy stosowanego formularza należałoby gromadzić dane o wieku osoby doznającej przemocy oraz na temat poziomu zależności danej osoby od osób bliskich w czynnościach życia codziennego. Poprawienie tego narzędzia, a następnie uświadomienie właściwym służbom wagi zbierania określonych informacji dla postawienia właściwej diagnozy co do skali zapotrzebowania na specjalistyczne podejście do tego rodzaju przypadków doświadczania przemocy, uznaję za działanie niezbędne.

Dlatego też chciałbym podkreślić, że jest wyzwaniem, aby wspomniany wyżej mechanizm nie dotyczył jedynie osób korzystających z opieki instytucjonalnej. Według *Informacji o Sytuacji Osób Starszych w Polsce za rok 2017*<sup>1</sup> liczba wszystkich mieszkańców domów pomocy społecznej i zarejestrowanych wynosiła w sumie około 90 tys. osób, w tym około 40 tys. osób znajdujących się w placówkach dedykowanych przynajmniej częściowo osobom starszym. Nie podano liczby osób starszych, a jedynie liczbę wszystkich osób przebywających w tego rodzaju placówkach. Należy zestawić tę liczbę z liczbą wszystkich **osób starszych w wieku 80+**, które wchodzi w wiek, w którym rosną potrzeby związane ze wsparciem. W Polsce w 2017 r. było **ponad 1,5 mln osób**<sup>2</sup>. Stanowią one grupę, która powinna być szczególnie informowana w **przystępny oraz efektywny sposób o przysługujących im prawach, w tym o mechanizmie zgłaszania nadużyć i przemocy, na poziomie gminy**.

W raporcie zamówionym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pt. *Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia osób doznających przemocy oraz ocena efektywności i skuteczności stosowanych form pomocy z 2017 r.* wskazano, że respondenci –

<sup>1</sup> *Informacja o Sytuacji Osób Starszych w Polsce za rok 2017*, Warszawa, 27 listopada 2018 r., druk sejmowy nr 3071, s. 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 5.

osoby, które doświadczyły przemocy – w większości pozytywnie ocenili informację o dostępnych formach pomocy. W nocie metodologicznej badania wskazano jednak, że osoby, które brały udział w tym badaniu już były objęte pomocą, a w każdym razie miały kontakt z placówką wspierającą<sup>3</sup>. Nie ma zatem danych o ocenie dostępności informacji od osób, które nie korzystały jeszcze ze wsparcia, a doświadczyły przemocy. Ta luka mogłaby zostać uzupełniona poprzez dołączenie pytań o dostępność informacji na temat wsparcia w Polskim Badaniu Przemocy, prowadzonym co roku przez Policję na ogólnopolskiej próbie 17 tys. osób. Podobnie, choć wymagałoby to z pewnością wysiłku przy opracowaniu odpowiedniej metodologii, w badaniu tym można by **podjąć próbę oszacowania ciemnej liczby zdarzeń o charakterze przemocy w rodzinie i przemocy wobec osób starszych**.

Jako szansę należy również potraktować deklarację Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, przedstawioną Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania, o możliwości wprowadzenia dodatkowych pytań do statystyki publicznej odnoszących się do przemocy w rodzinie, w tym przemocy wobec osób starszych<sup>4</sup>. W związku z tym, uprzejmie proszę o powiadomienie, czy odbyło się spotkanie robocze mające na celu ich wypracowanie z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, lub czy jest ono planowane, oraz o przedstawienie ewentualnych koncepcji przygotowanych pytań.

**Wypracowanie nowych sposobów pozyskiwania danych jest niezbędne**, biorąc pod uwagę, że dane przytoczone w *Polityce Społecznej wobec Osób Starszych* w rozdziale II pkt 4 - *Dyskryminacja i przemoc wobec osób starszych*, mają charakter bardzo ograniczony, m.in. brak tu danych dotyczących przemocy w rodzinie lub przemocy w instytucjach. Należy także odnotować brak danych dotyczących różnego rodzaju przemocy, tj. przemocy fizycznej, ekonomicznej, psychicznej, seksualnej. Trudno dostrzec w tym dobrą podstawę do określania wymiernych celów polityki senioralnej w zakresie bezpieczeństwa seniorów i senierek w Polsce<sup>5</sup>. Dlatego **jestem zobowiązany do powtórzenia postulatu wprowadzenia do Informacji o sytuacji osób starszych w Polsce – poprzez nowelizację ustawy o osobach starszych<sup>6</sup> – rozdziału odnoszącego się do sytuacji osób starszych w odniesieniu do zjawiska przemocy**.

Pragnę również zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>7</sup> odnoszą się do członków rodziny i do osób, które wspólnie zamieszkują gospodarstwo domowe. Tymczasem, według danych z badania Polsenior, w populacji osób

<sup>3</sup> Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, *Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia osób doznających przemocy oraz ocena efektywności i skuteczności stosowanych form pomocy*, 2017 r., s. 14-15.

<sup>4</sup> Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.* (M.P. poz. 1169), s. 19.

<sup>5</sup> *Polityka społeczna wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność*, s. 23.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. (Dz.U. 2015 r. poz. 1705).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 730).

starszych samotnie na wsi zamieszkuje 1/8 wszystkich osób starszych, w miastach do 200 tys. mieszkańców 1/5, a w dużych miastach powyżej 500 tys. mieszkańców 1/4 seniorów i senierek<sup>8</sup>. W podziale na płeć należy zauważyć, że blisko 1/4 starszych kobiet oraz 1/10 mężczyzn zamieszkuje samotnie. Niewielki odsetek seniorów i senierek deklaruje, że nie ma rodziny lub bliskich osób w ogóle, natomiast 5-8% zadeklarowało, że z nikim się nie spotyka, a z rodziną rzadziej niż raz w miesiącu lub wcale<sup>9</sup>. Każdy zgłoszony przypadek przemocy powinien zostać rozpatrzony, jednak w ujęciu odnoszącym się do przemocy w rodzinie można odnotować brak jasnego wskazania, że starsze osoby samotne również mogą liczyć na wsparcie struktur państwa. To przyczynia się do „niewidoczności” zjawiska osamotnienia i izolacji społecznej oraz problemów związanych z bezpieczeństwem osób starszych w takiej sytuacji. **Brakuje mechanizmów, które dedykowane byłyby grupie osób osamotnionych.** Konieczne jest zatem docieranie z informacją o prawach osób starszych i dostępnym wsparciu do tej grupy osób oraz z prewencją w zakresie popadania w izolację społeczną, która również może być czynnikiem sprzyjającym podatności na różnego rodzaju przemoc.

Dane statystyczne dotyczące wzrostu liczby osób starszych w najbliższych latach (prognozowana liczba osób 80+ wyniesie 2,2 mln w 2030 r.), jak również szeroka definicja bezpieczeństwa zastosowana w *Polityce Społecznej wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność*, stanowią kontekst, w którym **należy ponownie przyrzeć się zastosowanej metodzie ewaluacji prowadzonej polityki senioralnej.** W odpowiedzi na moją rekomendację wprowadzenia, poprzez nowelizację ustawy o osobach starszych, pogłębionej oceny, opartej o mierniki odnoszące się do skuteczności podjętych działań, podległy Pani Minister resort przedstawił stanowisko odnoszące się do potrzeby upływu czasu, który pozwoli ministerstwu i innym jednostkom na ocenę realizacji zadań<sup>10</sup>. Pragnę w związku z tym podkreślić, że nie możemy odkładać rozwoju polityki senioralnej o kilka lat, gdyż już za 6 lat, czyli w 2025 r. w wiek 80+ zaczną wchodzić osoby należące do powojennego wyżu demograficznego. Tym samym liczba osób w wieku 80+ zacznie gwałtownie przyrastać. **Dlatego uznaję za konieczne ponowienie próby o wprowadzenie narzędzi oceny, którymi na obecnym etapie ministerstwa nie dysponują, tzn. mierników odnoszących się do efektywności podjętych działań w kontekście definicji, która określa bezpieczeństwo jako „stan i sytuację, w której ludzie mają ugruntowane przekonanie, że potrzeby materialne, bytowe, psychiczne i duchowe są oraz mogą być zaspokojone dzięki dostosowaniu warunków materialnych, instytucji i organizacji środowiska społecznego do zmieniających się potrzeb osób w starszym wieku”<sup>11</sup>.**

<sup>8</sup> *Polsenior. Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Poznań 2012, s. 425.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 431.

<sup>10</sup> XI.503.3.2016.ACh, pismo RPO z dnia 10.05.2019 r.; DAS.III.071.1.2019.MZ, odpowiedź MRPiPS z dnia 31.05.2019 r.

<sup>11</sup> *Polityka Społeczna...*, s. 10.

Wskazuje ona na ogólny dobrostan osób starszych i zaufanie do instytucji publicznych, co należy docenić, jednak definicja ta nie została wykorzystana do konstrukcji wskaźników w odniesieniu do wymiaru bezpieczeństwa od bezpośredniej i pośredniej przemocy w postaci nadużyć i zaniedbania. Temu tematowi został poświęcony Rozdział III pkt. 5, *Zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych*, Obszar V<sup>12</sup>, określający jako cele zastosowanie miękkich instrumentów, takich jak kampanie społeczne, sieć poradnictwa dla osób starszych doznających przemocy w miejscu zamieszkania, szkoleń, obejmujących również kwestie związane komunikacją interpersonalną, oraz ogólnie ujęte doskonalenie postaw w kierunku humanistycznego podejścia.

Efekty realizacji wymienionych celów zaplanowane w dokumencie odnoszą się do liczby działań zrealizowanych przez wskazane podmioty (liczba kampanii, liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały wsparcie, liczba szkoleń, etc.)<sup>13</sup>, a nie do efektywnej poprawy sytuacji samych osób starszych, o której mowa w definicji, czyli np. liczby osób, których sprawy zostały podjęte oraz skutecznie rozwiązane w określonym czasie, czy do pogłębionego badania odnoszącego się do świadomości swoich praw oraz możliwego wsparcia. To wymaga innowacyjnego podejścia strategicznego i wprowadzenia efektywnej ewaluacji działań, o której wprowadzenie poprzez nowelizację ustawy o osobach starszych również zwróciłem się w poprzednim piśmie z dnia 10 maja br.<sup>14</sup>, przedstawiającym tę kwestię w szerszym kontekście.

Ma to również znaczenie w kontekście wyników badania dotyczącego przemocy wobec osób starszych i osób z niepełnosprawnościami zleconym przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w 2015 r., o którym mowa w udzielonej mi odpowiedzi. Ponad 30% respondentów w badaniu opinii zaobserwowało we własnych rodzinach wystąpienie przynajmniej jednej z form przemocy wobec tej grupy osób: fizycznej, psychicznej, ekonomicznej lub seksualnej. Co więcej – jak przedstawione to zostało w odpowiedzi – jednym z kluczowych wniosków płynących z tego badania była konstatacja powszechnej obojętności: 50% z nas nie chce się wtrącać do spraw związanych z przemocą wobec tych grup osób lub nie wie jak by zareagowało jako świadkowie takiej sytuacji. Nadal niewielka widoczność problematyki osób starszych w dokumentach odnoszących się do przeciwdziałania przemocy może utrwalać takie postawy. Dlatego jednym z mierników sukcesu działań rządu byłby m.in. mniejszy odsetek osób obojętnych na krzywdę seniorów i seniorek.

Problematyka wzmocnienia ochrony prawnej osób starszych przed przemocą jest również przedmiotem debaty nad nową Konwencją o prawach osób starszych, której

<sup>12</sup> Ibidem, s. 48-51.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>14</sup> XI.503.2.2016.ACh.

opracowanie i przyjęcie pozwoliłoby na bardziej efektywne wprowadzanie zmian systemowych adekwatnych do potrzeb tej powiększającej się grupy osób w Polsce i na świecie.

Aby podkreślić znaczenie Światowego Dnia Świadomości Znęcania się nad Osobami Starszymi pozwalam sobie przesłać Pani Minister w załączeniu zwięzłe opracowanie, przedstawiające zjawisko przemocy wobec osób starszych z perspektywy spraw wpływających i rozpatrywanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dziękuję również za przesłanie odpowiedzi udzielonej Przewodniczącemu Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (*Open-ended Working Group on Ageing*, OEWGA).

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2018 r. poz. 2179 z późn. zm.), będę wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pani Minister w przedmiotowej sprawie. Proszę o ponowne rozważenie możliwości podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o osobach starszych, w celu usprawnienia ewaluacji realizowanych zadań w odniesieniu do jakości ich efektów i tym samym zwiększenia ochrony praw osób starszych, jak również o przedstawienie informacji o działaniach podejmowanych na rzecz usprawnienia zbierania danych na temat przemocy wobec osób starszych oraz działaniach mających na celu docieranie z informacją o możliwych formach wsparcia do osób osamotnionych.

Uprzejmie proszę również o zapoznanie się z załączonym opracowaniem i poinformowanie mnie o możliwości uwzględnienia wniosków w przeciwdziałaniu przemocy wobec seniorów i senierek.

Jednocześnie życzę Pani Minister na nowo objętym stanowisku sukcesów, których rezultaty będą w długiej perspektywie w istotny sposób korzystne dla naszego starzejącego się społeczeństwa.

Lęczy wyrazy szacunku,

Adam Bodnar

**Załącznik:**

1. Przemoc wobec osób starszych. Materiał przygotowany na podstawie skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz działań Rzecznika podejmowanych na rzecz ochrony praw osób starszych

**Do wiadomości:**

1. Pan Adam Lipiński, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania
2. Pani Małgorzata Zwiercan, Przewodnicząca Sejmowej Komisji ds. Polityki Senioralnej
3. Pan Arkadiusz Czartoryski, Przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Administracji i Spraw Wewnętrznych
4. Pani Urszula Rusecka, Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
5. Pan Andrzej Maciejewski, Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Pani Bogusława Orzechowska, Przewodnicząca Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
7. Pan Janusz Sepioł, Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
8. Pan Dominik Rozkrut, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
9. Pan Gen. Insp. Dr Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji