



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 5 kwietnia 2001 r.

35074

RPO/365796/01/XI/EC

Pan Longin Komołowski
Wiceprezes Rady Ministrów
- Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Premierze,

W swych wystąpieniach Rzecznik Praw Obywatelskich niejednokrotnie już zwracał uwagę na fakt, że polski system pomocy dziecku i rodzinie nie jest zgodny ze standardami europejskimi, a prawo dziecka do wychowania w rodzinie nie jest w wystarczającym stopniu realizowane. Zmienione regulacje prawne dały podstawy do reformy dotychczasowego systemu. Ustawa o pomocy społecznej nałożyła wiele zadań w zakresie pomocy dziecku i rodzinie na powiatowe centra pomocy rodzinie. Od ich funkcjonowania w dużym stopniu zależy więc powodzenie reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną.

Z tego właśnie względu w grudniu ub. r. rozpocząłem wraz z pracownikami BRPO cykl wizyt w tych nowopowstałych instytucjach. Dotychczas wizytami objęto centra pomocy w Krośnie, Mielcu, Kielcach, Skierniewicach, Poddębicach i Kaliszu.

Wizyty prowadzono w celu zebrania informacji o działaniach centrów na rzecz dzieci i rodzin, które wymagają pomocy państwa. Obowiązek tej pomocy wynika z dyrektyw zawartych przede wszystkim w art. 20 Konwencji o prawach dziecka, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 10 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 16 Europejskiej Karty Społecznej, a także Rezolucji Rady Europy nr (77)33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną oraz Rekomendacji Komitetu Ministrów RE R87/6 w sprawie rodzin zastępczych.

W systemie prawa wewnętrznego art. 71 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zaś art. 72 ust.2 Konstytucji -

prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych. Zadania te, zwłaszcza w warunkach wyczerpania się możliwości własnych rodzin, realizuje system pomocy społecznej. Zadania powiatowego centrum pomocy w zakresie pomocy dziecku i rodzinie określa art.10a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Jej artykuły 33a i 33k są próbą uwzględnienia zasady, iż rodzinie należy udzielić wszelkiej możliwej pomocy przed umieszczeniem dziecka poza nią, jak również w trakcie takiego umieszczenia (a więc dyrektywy, która najpełniej wyraża prawo dziecka do rodziny). Niepokojące wstępne wnioski co do możliwości wypełnienia tego zadania, które przesądziło o zmianie podległości resortowej całego systemu opieki nad dzieckiem, skłaniają mnie do wystąpienia do Pana Ministra przed zakończeniem tego cyklu wizyt.

Analiza zadań wykonywanych przez wizytowane powiatowe centra wskazuje bowiem, że:

1. Faktyczne możliwości pracy na rzecz rodziny i dziecka są bardzo słabe. W istocie nie podejmuje się pracy z rodziną ani przed umieszczeniem dzieci w placówce, ani w trakcie, w celu ich powrotu do rodziny. Nie jest zatem jeszcze realizowany art. 33 k ust 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym skierowanie dziecka do placówki całodobowej może nastąpić po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinnej opiece zastępczej (ust.1) i ma mieć charakter przejściowy (ust.2).

2. Wielość zadań w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem powierzonych powiatowym centrom, braki kadrowe i finansowe powodują, że takie formy jak poradnictwo rodzinne, terapia rodzinna (art.33a ust.1 pkt 1-2 ustawy) w zasadzie są realizowane w niewielkim stopniu lub wcale. W konsekwencji centra nie wykonują takich zadań jak m.in.: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego dla rodzin naturalnych i zastępczych, a także terapii rodzinnej (art.10a pkt 4), tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie (pkt 7), pomoc w integracji ze środowiskiem dla osób opuszczających placówki (pkt 11).

3. Słaba jest współpraca z sądami rodzinnymi. W świetle nowych przepisów ustawy o pomocy społecznej i przepisów wykonawczych do niej oraz, w szczególności, w świetle obowiązującego od 1 stycznia br. art. 109 § 4 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz.U. Nr 122, poz.1322), nawiązanie takiej współpracy jest niezbędne.

4. Nie ma przepisów dotyczących współdziałania między centrami i gminnymi ośrodkami pomocy, co oznacza, że powiatowe centrum nie ma realnego wpływu na zakres, formy i jakość świadczeń udzielanych konkretnej rodzinie, zagrożonej umieszczeniem dziecka poza nią lub wymagającej specjalistycznej pomocy dla wypracowania warunków do powrotu dziecka.

5. Słaba jest orientacja o organizacjach pozarządowych działających w środowiskach lokalnych i zajmujących się problemami rodziny i dzieci. Nie podejmuje się

prób zlecenia im zadań czy zawierania z nimi porozumień w zakresie prowadzenia poradnictwa, terapii rodzinnej, prowadzenia świetlicy terapeutycznej itp., co wzbogaciłoby lokalną ofertę pomocy dla rodzin, a przede wszystkim umożliwiło wykonywanie części ustawowych zadań słabym kadrowo i przeciążonym innymi zadaniami centrom.

6. Założeniem reformy systemu opieki było stworzenie profesjonalnej rodzinnej opieki zastępczej. Tymczasem nowych rodzin powstało niewiele. Nie zachęcały do tego zmieniające się przepisy i zasady finansowania rodzin. Nie ma programów aktywnego poszukiwania kandydatów i wspierania istniejących rodzin zastępczych. Nie są przyjmowane oferty osób, które chcą prowadzić rodzinne domy dziecka i mają ku temu warunki. Na małe zrozumienie dla założeń reformy wśród części pracowników socjalnych wskazuje stwierdzenie z dokumentu pt.: "Kierunki rozwoju powiatu kaliskiego na lata 2000-2003": "zagrożenie [dla domu dziecka] stanowi podjęcie przez resorty centralne działań zmierzających w kierunku rozwijania instytucji rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, co wiąże się z likwidacją dużych zinstytucjonalizowanych jednostek (do takich można zaliczyć dom dziecka w Liskowie). Jest to tym bardziej realne, gdyż takie właśnie trendy pracy opiekuńczo-wychowawczej charakteryzują kraje Unii Europejskiej".

7. Wątpliwości budzą przepisy dotyczące szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze. W art.33e ust. 2 mówi się, że rodziny zastępcze powinny uczestniczyć w szkoleniu w zakresie i formie zależnej od potrzeb danej rodziny, zaś zgodnie z art.33f ust.1 pkt 2 pełnienie funkcji rodziny zastępczej pełniące funkcje pogotowia rodzinnego wymaga odbycia szkolenia i uzyskania zaświadczenia kwalifikacyjnego, co sugeruje, że jest to warunek niezbędny dla tego typu rodzin. Wydaje się, iż szkolenia nie powinny być obligatoryjne. Ustawa w art.33d określa warunki, jakie mają spełniać rodziny zastępcze. Generalnie ważniejsze są stałe programy wspierania, poradnictwa i nadzoru nad pracą rodzin zastępczych, a także zabezpieczenie płynności przekazywania pomocy pieniężnej państwa, niż okazjonalne szkolenia, które ewentualnie powinny być otwartą ofertą zarówno dla kandydatów, jak i dla istniejących już rodzin zastępczych. O kwalifikacjach kandydatów świadczą opinie z badań pedagogicznych i psychologicznych i wywiadów środowiskowych, nie zaś zaświadczenia z przebytego szkolenia.

Wątpliwe jest również licencjonowanie programów szkoleń, co w znacznym stopniu ogranicza konkurencyjność programów.

8. Obowiązujące przepisy nie określają jasno kto (zgodnie z art. 33 f ust 1 pkt 1 oraz art. 43 ust. 3a ustawy - właściwy miejscowo ośrodek pomocy społecznej, zaś według § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. o ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych - te ośrodki), a zwłaszcza w jakim zakresie powinien przeprowadzać wywiad środowiskowy. Paragraf 253 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 1987 r. Nr 38, poz. 218 ze zm. - Dz.U. z 1996 Nr 70, poz. 334) wskazuje na ośrodki adopcyjno-opiekuńcze jako podmioty, których opinii zasięga sąd w

razie potrzeby upewnienia się - przed wydaniem zarządzenia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej - co do gwarancji "należytego zabezpieczenia interesu dziecka".

Generalnie, zapisanie tego samego zadania dwóm podmiotom może spowodować, że żaden nie będzie go wykonywał odpowiedzialnie (także np. wspieranie rodzin naturalnych czy zastępczych, prowadzenie poradnictwa i terapii rodzinnej powierzone jest zarówno powiatowym centrom, jak i ośrodkom adopcyjno-opiekuńczym - art.10 a ustawy; paragraf 3 ust.1 rozporządzenia MPiPS z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych).

Będę zobowiązany za przedstawienie stanowiska wraz z informacją o podjętych działaniach zaradczych.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll