



Warszawa, 1 czerwiec 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-434183-XI-03/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pani Izabela Jaruga-Nowacka

Wiceprezes Rady Ministrów
- Minister Polityki Społecznej

W dniu 14 grudnia ub. roku w Ministerstwie Sprawiedliwości odbyło się spotkanie, które miało doprowadzić do międzyresortowych uzgodnień umożliwiających wykonywanie orzeczeń sądów rodzinnych polegających na umieszczeniu w odpowiednich placówkach nieletnich (w trybie ustawy z dnia 26 października 1982 o postępowaniu w sprawach nieletnich ze zm.) oraz małoletnich (w postępowaniu opiekuńczym). Środki te wykonywane są opornie, albo nie są wykonywane w ogóle.

Jest to z jednej strony wskaźnik deprecjacji obowiązującego prawa i spadku autorytetu sądów, z drugiej zaś strony - wyraz rzeczywistego znaczenia przydanego zabezpieczeniu dobra dziecka w polityce resortów zwłaszcza, że treść wewnątrzresortowych uregulowań wiążących placówki niekiedy wprost wyklucza realizowanie orzeczeń sądowych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że polityka ta daleko odbiega od zasady, jaką państwo zobowiązało się respektować w sprawach dzieci („*We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka*” - art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka; Dz.U. z 1991 r. Nr. 120, poz. 526 ze zm.)

I. Z informacji przekazanej przez Ministra Sprawiedliwości, gospodarza tego spotkania wynika, że uzgodnienia, w których uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstw: Edukacji Narodowej i Sportu, Polityki Społecznej, Zdrowia, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów oraz Komendy Głównej Policji nie przyniosły rezultatu (pismo z 4.04.2005 r. - DSP-VI-5007-15/05). Brak jest „struktury koordynującej prace zainteresowanych jednostek”, a poszczególne resorty realizują własne, coraz bardziej hermetyczne i niespójne wzajemnie koncepcje. W ten sposób kolejny raz potwierdzona została słuszność wysuwanego od kilku lat postulatu o konieczności

utworzenia odrębnego resortu rodziny, który uzna wagę tych problemów i będzie je traktował całościowo, tj. z pełnym zrozumieniem i respektowaniem funkcji, jaką spełnia rodzina wobec swych członków i w życiu społeczeństwa.

II. Stan wykonywania postanowień sądowych wobec nieletnich i małoletnich jest zły i ciągle się pogarsza. Dotyczy to zwłaszcza grupy nieletnich „młodszych i mniej zdemoralizowanych”, którzy zgodnie z orzeczeniem sądu dla nieletnich powinni trafić do placówek niepodlegających resortowi sprawiedliwości (w tym resocjalizacyjnych niezamkniętych) oraz grupy małoletnich kierowanych przez sąd rodzinny do placówek typu zakładowego, którzy dodatkowo sprawiają problemy przystosowawcze lub zdrowotne.

W przypadku pierwszej z wymienionych grup obecny stan można byłoby oceniać jako właściwy, a nawet korzystny, gdyby jednocześnie prowadzono przemyślaną politykę stosowania środków alternatywnych, sprawdzonych i zalecanych w zapobieganiu przestępczości nieletnich. Jednak udzielane na moje wystąpienia odpowiedzi świadczą, że nie daje ku takiej ocenie podstaw, po pierwsze, jakość prowadzonego przez sędziów rodzinnych postępowania wykonawczego (korespondencja w sprawie RPO-431881-03/XI i RPO/393095-01/XI - odpowiedzi Ministerstwa znak DSP.V.076/26/03 z dnia 26.06.2003 r. oraz z dnia 8.12.2003 r.). Po drugie zaś, z korespondencji Rzecznika z Ministrem Polityki Społecznej w sprawie RPO-479916-04-XI (w załączeniu) wynika, że faktyczna oferta środków, które są przewidziane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) i powinny być realizowane w środowisku lokalnym najbliższym dziecku, jest zdecydowanie zbyt uboga (zaś w opinii organizacji obywatelskich działających w tej sferze - maleje).

Podobnie w drugim przypadku. Bardzo korzystne byłoby pozostawienie w rodzinie własnej małoletniego ze złożonymi problemami które sprawiają, że pogotowie lub dom dziecka „poszukuje” dla niego miejsca w innej placówce (tym bardziej, że wobec braku „specjalistycznych placówek” małoletni i tak zazwyczaj przebywa w domu „na ucieczce”, i jeśli w końcu gdzieś trafia, to do szpitala, domu pomocy społecznej lub placówki resocjalizacyjnej). Jednakże i tu standardem powinno być udzielanie rodzinie jak najwcześniejszego, szerokiego psychologiczno-pedagogicznego wsparcia oraz dobry system poradnictwa specjalistycznego, z którego bez kłopotów mogłoby korzystać dziecko. Problem ten został szerzej przedstawiony w przygotowywanym obecnie w Biurze RPO wydawnictwie pt. „Przestrzeganie praw dzieci wymagających leczenia i

rehabilitacji", które zawiera m.in. zbiór Informacji RPO z wizyt w domach pomocy społecznej, szpitalach i oddziałach dziecięcych ze szczególnym uwzględnieniem psychiatrycznych, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych oraz ośrodkach dla małoletnich narkomanów, a także korespondencję z właściwymi ministrami koncentrującą się na najważniejszych spośród zasygnalizowanych wniosków z tych wizyt.

Do stworzenia takich rozwiązań w skali kraju dopiero aspirujemy. Warto jednak zauważyć, że osiągnięcie stanu, w którym orzekanie i wykonywanie środków wobec mniej zdemoralizowanych nieletnich będzie uwzględniało dorobek nauki i praktyki poprzez racjonalne, nadzorowane stosowanie środków alternatywnych w środowisku lokalnym wydaje się łatwiejsze do zrealizowania, niż zorganizowanie systemu leczenia ambulatoryjnego i specjalistycznej pomocy na rzecz dzieci niepełnosprawnych i ich rodzin.

III. Przeprowadzona w odpowiedzi z 4.04.2005 r. (DSP-VI-5007-15/05) analiza przyczyn niezrealizowania postanowień sądu o umieszczeniu w placówkach prowadzi do wniosku, że tylko w przypadku schronisk dla nieletnich kłopoty te da się wyjaśnić brakiem miejsc. W takiej sytuacji zapewnienie większej ilości miejsc w schroniskach wydaje się być oczywistym i prostym środkiem zaradczym, pod warunkiem, że:

a/ dokonano właściwej oceny potrzeb w najbliższych latach (uwzględniono zmiany liczebności populacji osób między 13 a 17 rokiem życia oraz trendy w przestępczości nieletnich),

b/ przy ocenie wykorzystania miejsc w schroniskach wychwytywane są przypadki przedłużania pobytu w schronisku nieletnich, którzy spełniają warunki do przekazania ich do zakładów poprawczych).

Działania takie powinny być podjęte niezwłocznie, gdyż obecna sytuacja skutkuje rażącym łamaniem praw nieletnich, którzy „bezterminowo” umieszczani są w policyjnych izbach dziecka.

IV. Już na poziomie regulacji ustawowych wprowadzane są w ostatnich latach zmiany stanowiące poważne odejście od powszechnie uznanych w świecie i przez lata stosowanych w Polsce standardów postępowania z nieletnimi. Jednym z takich standardów jest zasada, że celem postępowania z nieletnim jest „przywrócenie go” społeczeństwu. Nie można mówić o reintegracji społecznej, gdy nie odzyskuje się zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie otwartym. Tylko w skrajnych przypadkach wymaga to izolacji (a i wówczas jedynie przejściowo, w pierwszym etapie resocjalizacji). Efektem

procesu resocjalizacji ma być dobre funkcjonowanie, lecz nie na marginesie społeczeństwa lub w warunkach izolacji, ale w warunkach normalnych.

Trudno w tym kontekście zrozumieć racje zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304), tj.:

a/ zmiany wprowadzone w obowiązującej wówczas ustawie o pomocy społecznej, spowodowane „wyłączeniem” z systemu placówek opiekuńczo-wychowawczych podlegających resortowi pomocy otwartych placówek resocjalizacyjnych, tj. młodzieżowych ośrodków wychowawczych i ich „powrotem” do resortu oświaty. Zamysł ten pierwotnie dotyczył wszystkich całodobowych placówek dla dzieci przy których działają szkoły, także interwencyjnych i terapeutycznych. Inicjatywę tę wielokrotnie - m.in. w wystąpieniach do Prezesa RM (RPO-411155-XI/02 z dnia 19.06. 2002 r.) oraz do Marszałka Sejmu (j.w. z dnia 31.03.2003 r.) - kwestionowałem, gdyż w mojej ocenie koncepcja resocjalizacji w warunkach otwartych musi być powiązana z całym systemem pomocy dziecku i rodzinie, który jest usytuowany w pomocy społecznej. Co gorsza - zmiany te przyjęto powszechnie jako wyłączenie problematyki „dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie” z obszaru zainteresowania resortu pomocy społecznej (uchylenie art. 2a ust.1 pkt. 17 i zmiana pkt 13 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej ze zm.) i wskazówkę, że placówki dla małoletnich (dzieci w postępowaniu opiekuńczym na podstawie kro) są niedostępne dla nieletnich (dzieci w postępowaniu w trybie upn). Kierownictwo właściwego departamentu w MPS uznało niebawem, że umieszczanie nieletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej jest możliwe wyjątkowo („nie jako nieletniego”), generalnie zaś przebywanie małoletnich i nieletnich w jednej placówce uznano za sprzeczne z intencją ustawodawcy, a nadto: „nieetyczne i niezgodne z zasadami wychowania”. Tymczasem jest zgoła odwrotnie - to umieszczanie małoletnich w placówkach dla nieletnich, w których pobyt wiąże się z różnego rodzaju rygorami, jest niedopuszczalne w świetle standardów ochrony praw człowieka i art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast umieszczanie nieletnich w placówkach dla małoletnich jest nie tylko dopuszczalne, ale bywa też wskazane i racjonalnie uzasadnione.

b/ równie niespójne z podstawowymi, wyżej wymienionymi założeniami postępowania z nieletnimi są też zmiany wprowadzone ustawą z 27 czerwca 2003 r. w ustawie z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.). Z jednej strony wywołały wątpliwości co do możliwości korzystania w tym postępowaniu ze środków przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym -

choć nie zmieniono generalnej zasady, że w palecie środków którymi dysponuje sąd dla nieletnich są środki przewidziane w Kro (art. 6 pkt. 11 upn), to w licznych przepisach wyrazy „młodzieżowy ośrodek wychowawczy” i „młodzieżowy ośrodek socjoterapii” zastąpiły „placówkę opiekuńczo-wychowawczą” (art. 3 pkt 1-5 ustawy zmieniającej). Co gorsza wkrótce okazało się, że część tych właśnie przepisów jest niemożliwa do egzekwowania, mimo istnienia wykonanego orzeczenia o umieszczeniu nieletniego w placówce resocjalizacyjnej, czyli młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii:

- tymczasowe umieszczanie nieletnich w placówkach resocjalizacyjnych przez sądy (na czas trwania postępowania) wywołało sprzeciw MENiS, z tego m.in. względu, że nieletni ci nie dysponowali orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, jakie wydają resortowe poradnie (w tym przypadku jest ono, w myśl prawa oświatowego, wydawane nie z uwagi na specjalne potrzeby ucznia, lecz na specjalną organizację kształcenia w szkołach placówkowych). W jednej z interpretacji MENiS to takie właśnie orzeczenie, nie zaś orzeczenie sądu, powinno dawać podstawę do przyjęcia do konkretnej placówki resocjalizacyjnej.
- długotrwały brak przepisów o zasadach kierowania nieletnich do placówek resocjalizacyjnych spowodował, że część starostów odmawiała przyjęcia do podległych im młodzieżowych ośrodków wychowawczych nieletnich, wobec których placówkę orzeczono „docelowo”. Wydane rozporządzenie MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia... (Dz.U. Nr 178, poz. 1833) nie rozstrzyga problemu umieszczeń tymczasowych, o których wyżej.

V. Coraz bardziej precyzyjne (i sztywne) uregulowania wewnątrzresortowe mnożą warunki, jakie muszą być spełnione, aby umieścić dziecko w placówce „podległej” konkretnemu resortowi. Jest to sprzeczne tak z ideami ustawodawstwa dla nieletnich, jak i prawa opiekuńczego, które bazują na odformalizowaniu i elastyczności postępowania oraz stosowanych środków. Problem nieletnich oglądany jest w różnych resortach z różnych perspektyw i jest to po części zrozumiałe, jednakże zasadą nadrzędną powinno być dążenie do niezwłocznego wykonania środka orzeczonego wobec nieletniego przez sąd. Równie starannie powinno być prowadzone postępowanie wykonawcze i stosowane wobec nieletnich środki winny być odpowiednio do zmiennej sytuacji dobierane (zmieniane). Czas w sprawach dzieci ma dużo większe znaczenie, niż w sprawach dorosłych. Pamiętać

też trzeba, że jedynie od dyskrecjonalnej decyzji sędziego rodzinnego zależy, czy sprawa zaniedbanego dziecka trafi do postępowania opiekuńczego (co oznacza, że uczestnikami postępowania będą rodzice, środki stosowane wobec nich, a dziecko trafi do placówki opiekuńczo-wychowawczej lub leczniczej), czy też prowadzonego w trybie upn, w którym nieletni będzie stroną, a środki stosowane wobec niego.

Z perspektywy racjonalnego, opartego na naukowych przesłankach działania, a także ochrony praw człowieka postępowanie z nieletnimi powinno również zawsze uwzględniać cel, jakim jest przemiana młodego człowieka. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest wskazanie młodemu człowiekowi takich sposobów samorealizacji, które przyniosą mu satysfakcję i społeczną akceptację. Izolacja takich możliwości, z różnych względów, nie daje, zaś przystosowanie osiągnięte w sztucznym, zamkniętym środowisku rzadko sprawdza się w środowisku otwartym.

Z tych względów nie podzielam wyrażonego w piśmie z 4.04.2005 r. poglądu o konieczności rozszerzenia „katalogu izolacyjnych środków wychowawczych”. Środki wychowawcze nie mogą być, z natury rzeczy, środkami izolacyjnymi. Liczne argumenty natury prawnej dotyczące tej kwestii przedstawiałem Ministrowi Sprawiedliwości w kolejnych wystąpieniach na temat policyjnych izb dziecka (RPO-434183-XI/03 z dnia 9.01.2004 r., 15.07.2004 r., 14.12.2004 r.).

VI. Resocjalizacja nieletnich w otwartej placówce resocjalizacyjnej niewątpliwie nie jest zadaniem łatwym, nie ma zresztą koncepcji tego rodzaju resocjalizacji. Wzorcem jest ciągle resocjalizacja w otwartym środowisku - lokalnym środowisku nieletniego wzbogaconym działaniami celowymi (programem). Jednak praktyka młodzieżowych ośrodków wychowawczych (tych, które dają młodzieży dobrą ofertę w sferze edukacji, rozbudzania i rozwoju zainteresowań) pokazuje, że jest to zadanie możliwe do zrealizowania. Natomiast zgłoszona przez przedstawicieli MENiS na spotkaniu w dniu 14.12.2004 r. propozycja wprowadzenia do upn specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla nieletnich z zaburzeniami zachowania „w miejsce ośrodków szkolno-wychowawczych” jest z pewnością nietrafna (zresztą zgodnie z § 68 rozporządzenia MENiS z 7 marca 2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci..., Dz.U. Nr 52, poz. 467, ten typ ośrodków przestanie istnieć z dniem 31 sierpnia 2006 r.). Placówki te przeznaczone są dla dzieci niepełnosprawnych, zatem nie ma podstaw do kwalifikowania do tej grupy dzieci „zagrożonych niedostosowaniem społecznym” wywołanym zwykle opóźnieniem szkolnym i zaniedbaniem środowiskowym. Jest to również próba kolejnego, szkodliwego „przeregulowania” - specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci z różnego rodzaju

niepełnosprawnościami nie mogą być zamknięte przed dziećmi „sądowymi”. Od wielu lat przebywała w tych placówkach znaczna ich grupa, głównie zresztą dzieci „opiekuńcze” (ok. 20% wychowanków). „Doprecyzowanie” przepisów spowodowało już, że przestaje być możliwy pobyt tej grupy dzieci w takiej placówce bez uprzedniego umieszczenia w pośredniczącej placówce opiekuńczo-wychowawczej traktowanej jako docelowa (specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze nie działają w czasie ferii).

VI. Wprowadzane przepisy przynoszą kolejne komplikowanie i usztywnianie zasad funkcjonowania placówek resortowych. Jest oczywiste, że celem tych rozwiązań nie jest zabezpieczenie potrzeb dzieci, lecz dostosowanie się do przyjętych założeń, od których większość resortów nie odchodzi na krok. W tym stanie rzeczy zmiana prawa porządkująca i upraszczająca ten - z całą pewnością nazbyt skomplikowany - system nie wydaje się możliwa, gdyż wymagałaby uzgodnień między resortami i ustępstw. Okazuje się, że obecnie nie jest to stan osiągalny.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) tej treści wystąpienie kieruję również do Ministrów Edukacji Narodowej i Sportu oraz Sprawiedliwości, a także Komendanta Głównego Policji.

Załącz. 1

/-/