

Ochrona dzieci
a przyszłość
demograficzna
Polski

Protection of children
and demographic
future of Poland



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, luty 2010 r.

BIULETYN RPO – MATERIAŁY NR 68
ZESZYTY NAUKOWE
Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski
Protection of children and demographic future of Poland

Komitety Redakcyjny Biuletynów RPO

Redaktor Naczelny:

Prof. dr hab. Marek Zubik

Członkowie Komitetu:

- Prof. dr hab. Stefan Jackowski
- Ks. Prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Bérier
- Prof. dr hab. Cezary Mik
- Prof. dr hab. Lech Morawski
- Prof. dr hab. Grażyna Skąpska
- Prof. dr hab. Zbigniew Stawrowski
- Prof. dr hab. Janusz Szymborski
- Prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Redakcja Biuletynu: Prof. dr hab. Janusz Szymborski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Wszechnica Polska – Szkoła Wyższa TWP w Warszawie

Opracowanie naukowe części I – „Społeczno-ekonomiczne następstwa rozwoju procesów demograficznych do 2035 r.”:

Prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, Przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej, Szkoła Główna Handlowa

Prof. dr hab. Janusz Witkowski, Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa w Kielcach

Prof. dr hab. Janusz Szymborski, BRPO, WP SW TWP w Warszawie

Opracowanie naukowe części II – „Ochrona dzieci w dobie kryzysu”:

Prof. dr hab. Janusz Szymborski BRPO, WP SW TWP w Warszawie

Mirosław Wróblewski, BRPO, Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego

Opracowanie naukowe części III – „Raport o korespondencji między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a organami państwa w sprawach ochrony praw dzieci do życia i zdrowia, edukacji, życia w rodzinie i godziwych warunków socjalnych oraz do bezpiecznego rozwoju – „Biała Księga”:

Prof. dr hab. Janusz Szymborski, BRPO

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2010

Skrót do cytowania
Biuletyn RPO – MAT. NR 68
ZESZYTY NAUKOWE

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w listopadzie 2009 r.

Podpisano do druku w lutym 2010 r.

Opracowanie graficzne, DTP, korekta, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczuk
www.grzeg.com.pl

BIULETYN RPO materiały

ZESZYTY NAUKOWE

WYDANIE SPECJALNE Z OKAZJI JUBILEUSZU
XX-LECIA KONWENCJI O PRAWACH DZIECKA

Ochrona dzieci
a przyszłość
demograficzna
Polski

Protection of children
and demographic
future of Poland

Warszawa, luty 2010 r.

SPIS TREŚCI

Nota Redakcyjna	13
------------------------------	----

CZĘŚĆ I

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE NASTĘPSTWA ROZWOJU

PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH DO 2035 R.	21
--	----

Wprowadzenie – <i>Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich.</i> . . .	23
--	----

Rozdział I

Prognoza ludności na lata 2008–2035	31
--	----

„Prognozy demograficzne – znaczenie, przydatność i ograniczenia” – <i>Janusz Witkowski (GUS)</i>	32
---	----

„Założenia prognozy ludności – płodność, umieralność” – <i>Małgorzata Waligórska (GUS)</i>	35
--	----

„Założenia prognozy ludności – migracje” – <i>Zofia Kostrzewa (GUS)</i>	49
---	----

„Perspektywy demograficzne Polski” – <i>Zbigniew Strzelecki (RRL), Janusz Witkowski, (GUS), Lucyna Nowak (GUS)</i>	61
--	----

Rozdział II

Przyszłość demograficzna a społeczeństwo i rodzina	85
---	----

„Przyszłość demograficzna a edukacja” – <i>Urszula Sztanderska (UW)</i>	86
---	----

„Problemy dotyczące zabezpieczenia społecznego w Polsce w kontekście wyzwań demograficznych” – <i>Gertruda Uścińska (UW, IPiSS)</i>	95
--	----

„Przyszłość demograficzna a system emerytalny” – <i>Hanna Zalewska (ZUS)</i> . . .	103
--	-----

„Przyszłość demograficzna a ochrona zdrowia” – <i>Grażyna Marciniak (GUS), Janusz Szymborski (BRPO, WP SW TWP w Warszawie)</i>	113
--	-----

CZĘŚĆ II

OCHRONA DZIECI W DOBIE KRYZYSU	141
---	-----

Rozdział I

Jak chronić dzieci?	143
----------------------------------	-----

„Uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka w Polsce” – <i>Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich</i>	144
---	-----

„Prawne aspekty ochrony dzieci” – <i>Krzysztof Kwiatkowski, Minister Sprawiedliwości</i>	154
„O równe szanse dla wszystkich dzieci” – <i>Elżbieta Radziszewska, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania</i>	161
<i>Marek Michalak, Rzecznik Praw Dziecka</i>	167
„Wspieranie rozwoju ucznia formą ochrony w dobie kryzysu” – <i>Emilia Wojdyła (Ministerstwo Edukacji Narodowej)</i>	171
„Dziecko przewlekle chore i/lub niepełnosprawne w szkole – jak poprawić jego szanse rozwojowe?” – <i>Janusz Szymborski (BRPO, WP SW TWP w Warszawie)</i>	177
„Postępowanie zapobiegawczo-lecznicze wobec dzieci i młodzieży przejawiających zachowania suicydalne” – <i>Brunon Hołyst (Wyższa Szkoła Menadżerska, UŁ)</i>	195
„Ochrona prawna dziecka w prawie Unii Europejskiej” – <i>Miroslaw Wróblewski (BRPO)</i>	211
Rozdział II	
Prawo do życia w rodzinie – wybrane zagadnienia	231
„Realizacja postanowień Konwencji o prawach dziecka w świetle nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 6 listopada 2008 r.” – <i>Michał Kubalski (BRPO)</i>	232
„Ograniczenie władzy rodzicielskiej a dobro dziecka – obserwacje z praktyki Biura RPO” – <i>Barbara Błońska (BRPO), Małgorzata Chmielewska (BRPO)</i>	245
„Konsekwencje braku regulacji prawnej macierzyństwa zastępczego – surogacji w Polsce” – <i>Katarzyna Łakomic (BRPO)</i>	263
„Konwencja haska dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę w praktyce polskiego wymiaru sprawiedliwości” – <i>Justyna Dąbrowska (BRPO)</i>	273
„Kontrowersje wokół przestrzegania praw dzieci z rozwiązanych małżeństw polsko-niemieckich” – <i>Katarzyna Łakoma (BRPO)</i>	288
Rozdział III	
Prawo do zdrowia, edukacji i bezpiecznego rozwoju – wybrane zagadnienia	297
„Kryzys a ochrona zdrowia dziecka” – <i>Tomasz Gellert (BRPO)</i>	298
„Implementacja i praktyczna realizacja Konwencji o Prawach Dziecka ONZ w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci oraz handlu dziećmi” – <i>Dorota Krzysztóń (BRPO)</i>	303

„Praktyka przestrzegania praw nieletnich w Polsce w kontekście działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” – <i>Ewa Dawidziuk (BRPO) Justyna Józwiak (BRPO)</i>	332
„Małoletni cudzoziemcy w procedurze deportacyjnej i uchodźczej” – <i>Marcin Sośniak (BRPO)</i>	369
„Zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka w świetle problemów polskich szkół” – <i>Anna Błaszczak (BRPO)</i>	384

CZĘŚĆ III (na nośniku elektronicznym CD-R)

RAPORT O KORESPONDENCJI MIĘDZY RZECZNIKIEM PRAW OBYWATELSKICH A ORGANAMI PAŃSTWA W SPRAWACH OCHRONY PRAW DZIECI DO ŻYCIA I ZDROWIA, EDUKACJI, ŻYCIA W RODZINIE I GODZIWYCH WARUNKÓW SOCJALNYCH ORAZ DO BEZPIECZNEGO ROZWOJU – „BIAŁA KSIĘGA”

SPIS TREŚCI

Nota redakcyjna	4
Rozdział I	
Prawo do życia i zdrowia	7
1.1. Opieka nad matką i dzieckiem. Karta Praw Kobiety Rodzącej.	7
1.2. Medycyna szkolna.	153
1.3. Opieka paliatywno-hospicyjna. Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu	204
1.4. Zakażenia i choroby zakaźne.	219
Rozdział II	
Prawo do edukacji	282
2.1. Nierówności w dostępie do edukacji szkolnej.	282
2.2. Nierówności w dostępie do edukacji przedszkolnej.	335
2.3. Organizacja procesu nauczania.	407
2.4. Klasyfikacja wyników nauczania – sprawdziany i egzaminy	487
Rozdział III	
Prawo do życia w rodzinie i do godziwych warunków socjalnych	603
3.1. Realizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego	603
3.2. Problemy w opiece nad dziećmi przebywającymi w placówkach i w rodzinach zastępczych.	636
3.3. Świadczenia rodzinne i świadczenia alimentacyjne	712

Rozdział IV**Prawo do bezpiecznego rozwoju, ochrona przed przemocą,****zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich 814**

4.1. Ochrona przed przemocą. 814

4.2. Ochrona przed demoralizacją i zwalczanie przestępczości
nieletnich 996

4.3. Zapobieganie wypadkom i urazom. 1114

Rozdział V**Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału****Konstytucyjnego i Sądów 1154****Rozdział VI****Zamiast zakończenia. Zestawienie rezultatów****wystąpień w sprawach dzieci. 1174****Wykaz sygnatur spraw RPO 1175**

**BULLETIN OF THE HUMAN RIGHTS DEFENDER – Materials.
SCIENTIFIC JOURNALS**

**SPECIAL ISSUE ON THE OCCASION OF THE 20TH ANNIVERSARY OF THE
CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD**

PROTECTION OF CHILDREN AND DEMOGRAPHIC FUTURE OF POLAND

TABLE OF CONTENTS

Editor's Note	17
PART I	
SOCIAL AND ECONOMIC CONSEQUENCES OF THE DEVELOPMENT OF DEMOGRAPHIC PROCESSES BY 2035.	
Introduction – <i>Janusz Kochanowski, Human Rights Defender.</i>	23
Chapter I	
Population projection for 2008–2035	
“Demographic projections – significance, usefulness and limitations” – <i>Janusz Witkowski (Central Statistical Office)</i>	31
“Assumptions of the population projection – fertility, mortality” – <i>Małgorzata Waligórska (Central Statistical Office)</i>	32
“Assumptions of the population projection – migration” – <i>Zofia Kostrzewa (Central Statistical Office)</i>	35
“Demographic prospects of Poland” – <i>Zbigniew Strzelecki (Government Population Council), Janusz Witkowski, (Central Statistical Office), Lucyna Nowak (Central Statistical Office)</i>	49
61	
Chapter II	
Demographic future and the society and family	
“Demographic future and education” – <i>Urszula Sztanderska (University of Warsaw)</i>	85
86	
“The problems within the social security scheme in Poland in the context of demographic challenges” – <i>Gertruda Uścińska (University of Warsaw, Institute of Labour and Social Studies)</i>	95
95	
“Demographic future and the pension system” – <i>Hanna Zalewska (Social Insurance Institution)</i>	103
103	
“Demographic future and health care” – <i>Grażyna Marciniak (Central Statistical Office), Janusz Szymborski (Office of the Human Rights Defender, Wszechnica Polska – Higher School of the Universal Education Society, Warsaw)</i>	113
113	

PART II**PROTECTION OF CHILDREN IN THE TIME OF CRISIS** 141**Chapter I****How to protect children?** 143

“Notes on observance of the children’s rights in Poland”

– *Janusz Kochanowski, Human Rights Defender* 144

“Legal aspects of the protection of children” – *Krzysztof Kwiatkowski, Minister of Justice* 154

“For equal opportunities for all children” – *Elżbieta Radziszewska, Government Plenipotentiary for Equal Treatment* 161

Marek Michalak, Ombudsman for Children 167

“Support for school pupils’ development as a form of protection in the time of crisis” – *Emilia Wojdyła, Ministry of National Education* 171

“A chronically ill and/or a disabled child at school; how to improve its developmental chances?” – *Janusz Szyborski (Office of the Human Rights Defender, Wszechnica Polska – Higher School of the Universal Education Society w Warsaw)* 177

“Prevention measures and treatment of children and young people demonstrating suicidal behaviour” – *Brunon Hołyst (Warsaw Management Academy, University of Łódź)* 195

“Legal protection of children in the European Union law” – *Miroslaw Wróblewski (Office of the Human Rights Defender)* 211

Chapter II**Right to live in a family – selected topics** 231

“Implementation of the provisions of the Convention on the Rights of the Child in the light of the amendment of the Family and Guardianship Code of 6 November 2008” – *Michał Kubalski (Office of the Human Rights Defender)* 232

“Restriction of parental responsibility and the interests of the child – observations from the practice of the Office of the Human Rights Defender” – *Barbara Błońska, Małgorzata Chmielewska (Office of the Human Rights Defender)* 245

“Consequences of the lack of legal regulation of surrogate motherhood – surrogacy in Poland” – *Katarzyna Łakomicz (Office of the Human Rights Defender)* 263

“The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction in the practice of the Polish judiciary” – *Justyna Dąbrowska (Office of the Human Rights Defender)* 273

“Controversies around observance of the rights of children from dissolved Polish-German marriages” – <i>Katarzyna Lakoma (Office of the Human Rights Defender)</i>	288
--	-----

Chapter III

Right to health, education and safe development – selected topics . . . 297

“Crisis and protection of the children’s health” – <i>Tomasz Gellert (Office of the Human Rights Defender)</i>	298
---	-----

“Implementation of the provisions of the Convention on the Rights of the Child with regard to the prevention and counteraction of violence against children and children trafficking” – <i>Dorota Krzysztoń (Office of the Human Rights Defender)</i>	303
---	-----

“Practice of observance of the rights of minors in Poland in the context of the activities of the Human Rights Defender” – <i>Ewa Dawidziuk (Office of the Human Rights Defender) Justyna Józwiak (Office of the Human Rights Defender)</i>	332
---	-----

“Children of foreigners in the refugee and deportation procedures, foreign children without guardianship in Poland” – <i>Marcin Sośniak (Office of the Human Rights Defender)</i>	369
---	-----

“Prohibition of interfering with the private life of children in the light of today’s problems of Polish schools” – <i>Anna Błaszczak (Office of the Human Rights Defender)</i>	384
---	-----

PART III (on an electronic carrier)

REPORT ON THE CORRESPONDENCE BETWEEN THE HUMAN RIGHTS DEFENDER AND THE STATE AUTHORITIES ON THE PROTECTION OF THE CHILDREN’S RIGHTS TO LIFE AND HEALTH, EDUCATION, LIVING IN A FAMILY AND FAIR SOCIAL CONDITIONS AND SAFE DEVELOPMENT – “WHITE PAPER”

Editor’s Note	4
--------------------------------	---

Chapter I

Right to life and health 7

1.1. Taking care of mother and child. Charter of Rights of a Woman Giving Birth.	7
1.2. School medicine	153
1.3. Palliative and hospice care. Charter of Rights of a Terminally Ill Child at Home	204
1.4. Infection and infectious diseases.	219

Chapter II

Right to education	282
2.1. Inequalities in access to school education	282
2.2. Inequalities in access to pre-school education	335
2.3. Organisation of the educational process	407
2.4. Classification of educational results – tests and examinations	487

Chapter III

Right to live in a family and to fair social conditions	603
3.1. Implementation of the provisions of the Family and Guardianship Code	603
3.2. Problems of care over children in children’s homes and foster families	636
3.3. Family benefits and alimony payments	712

Chapter IV

Right to safe development. Protection against violence, prevention of demoralization and juvenile delinquency	814
4.1. Protection against violence	814
4.2. Protection against demoralization and combating juvenile delinquency	996
4.3. Prevention of accidents and injuries	1114

Chapter V

Motions of the Human Rights Defender to the Constitutional Tribunal and the Courts	1154
---	------

Chapter VI

Instead of the ending. Results of interventions on child care issues	1174
List of reference numbers of the cases of the Human Rights Defender	1175

Nota redakcyjna

Warunki życia i rozwoju dzieci i młodzieży w Polsce są stałym przedmiotem troski instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Wynikiem pogłębionych prac analityczno-programowych był opublikowany w 2008 roku wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym Biuletyn RPO „Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce”. To unikatowe opracowanie dostarcza nie tylko nadal aktualnych ocen stanu zdrowia dzieci i młodzieży dokonanych przy pomocy obiektywnych i subiektywnych mierników, z uwzględnieniem głównych uwarunkowań demograficznych i społeczno-ekonomicznych, ale również dokumentuje stan przestrzegania praw młodego pokolenia do pełni zdrowia i harmonijnego rozwoju.

W dniu 25 czerwca 2009 roku na konferencji naukowej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (BRPO) przedmiotem ożywionej debaty były istotne i nagłe wyzwania, jakie rozwój procesów demograficznych w naszym kraju stawia przed polityką społeczną.

W części I niniejszego Biuletynu zamieszczono wprowadzenie Rzecznika Praw Obywatelskich oparte na wystąpieniu Rzecznika inauguracyjnym konferencję oraz artykuły sygnowane przez autorów prezentujących wówczas wyniki swoich dociekań naukowych. Rozdział I zawiera opracowania autorów z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i Rządowej Rady Ludnościowej dotyczące roli, jaką pełnią prognozy demograficzne oraz najnowszych założeń prognozy ludności do roku 2035 odnośnie do: płodności, umieralności, migracji, zmian w liczbie i strukturze ludności. Na bazie tak szerokiego ujęcia przewidywanego rozwoju procesów ludnościowych możliwe było określenie perspektywy demograficznych Polski.

Na rozdział II składają się opracowania autorów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, GUS i BRPO. W kontekście przyszłości demograficznej naszego kraju zostały opisane wyzwania stojące przed polityką edukacyjną, polityką odnoszącą się do zasobów pracy i zabezpieczenia społecznego, a także przed polityką zdrowotną.

Istotną wartością tych opracowań są rekomendacje do systemowych przedsięwzięć zaradczych, jakie powinny być pilnie podjęte w obrębie poszczególnych działów polityki społecznej państwa. Poważnym problemem utrudniającym prognozowanie w sferze polityki społecznej jest zmienność i doraźność działań organów państwa, np. w kwestii funduszu emerytalnego czy funduszu rezerw demograficznych.

Kontekst przyszłości demograficznej nadał dodatkowego znaczenia kolejnej, zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich 1 października 2009 roku w pałacu Belweder w Warszawie, konferencji naukowej poświęconej ochronie dzieci w dobie kryzysu.

Część II niniejszego Biuletynu zawiera przygotowane do druku wystąpienia prezentowane na tej konferencji.

W rozdziale I zamieszczono autoryzowane wystąpienia wygłoszone w sesji plenarnej: Rzecznika Praw Obywatelskich na temat stanu przestrzegania praw dziecka w Polsce; ówczesnego Sekretarza Stanu, dziś Ministra Sprawiedliwości, na temat prawnych aspektów ochrony dzieci; Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, na temat zapewnienia równych szans dla wszystkich dzieci; a także wystąpienia wygłoszone w imieniu: Rzecznika Praw Dziecka i Ministra Edukacji. Zamieszczono także, opracowane w BRPO wyniki badań nad sytuacją dzieci przewlekle chorych i niepełnosprawnych w polskich szkołach, oraz ze względu na wagę zagadnienia, nadesłany przez Rektora Wyższej Szkoły Menadżerskiej w Warszawie artykuł na temat zwalczania samobójstw dzieci i młodzieży. Rozdział ten zamyka artykuł Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego BRPO poświęcony ochronie prawnej dziecka w prawie Unii Europejskiej.

Na kolejne dwa rozdziały części II składają się artykuły tych autorów z BRPO, którzy wygłosili swe prezentacje podczas konferencji na sesjach tematycznych – poświęconych istotnym aspektom edukacji, ochrony życia i zdrowia, ochrony życia w rodzinie i zapewnienia godziwych warunków socjalnych, a także szeroko pojętego bezpieczeństwa dzieci – i nadesłali prace spełniające wymogi redakcyjne Biuletynu RPO – Zeszyty Naukowe.

Do Biuletynu został załączony na nośniku elektronicznym Raport o korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z organami państwa w sprawach dzieci. Ta swoista **Biała Księga** dostarcza czytelnikowi źródłowych informacji odnośnie do zakresu i treści wystąpień RPO oraz ilustruje stanowiska władz państwowych wobec podnoszonych przez RPO problemów dzieci i młodzieży w Polsce. Biała Księga uzupełnia informacje zawarte w wystąpieniach na konferencji oraz w poszczególnych

artykułach Biuletynu. Lektura korespondencji RPO z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, które nie przedstawiło swego wystąpienia na konferencji, a także z Ministerstwem Zdrowia, od którego nie otrzymaliśmy do druku wystąpienia wygłoszonego przez Dyrektora Departamentu Matki i Dziecka, pozwala w pewnym stopniu na zapoznanie się ze stanowiskiem tych resortów odnośnie do zakresu i sposobów rozwiązywania istotnych problemów socjalnych i zdrowotnych dzieci.

Oba zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wydarzenia naukowe zbiegły się w czasie z rozpoczęciem i zakończeniem zaplanowanej na 3 miesiące debaty nad dokumentem Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP – „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe”. Będący plonem tych konferencji Biuletyn RPO oraz Biała Księga dają sposobność wejrzenia w sprawy dzieci przez pryzmat ich potrzeb oraz zobowiązań rodzinnych, etycznych i zawodowych spoczywających na osobach dorosłych, organizacjach i instytucjach publicznych oraz organach państwa. Takie szerokie podejście do problematyki ochrony dzieci jest niezwykle ważne – uwzględnia bowiem m.in.: monitorowanie potrzeb; wykrywanie i diagnozowanie problemów; określanie i hierarchizowanie zadań opiekuńczych, profilaktycznych, terapeutycznych, edukacyjnych na podstawie wyników analiz kosztowo-efektywnościowych; a także dążenie do poprawy dostępu do odpowiedniej opieki, leczenia i edukacji. **Kontekst przyszłości demograficznej nadaje inwestowaniu w szeroko rozumianą ochronę dzieci rangę polskiej racji stanu.**

Wydaje się, że niniejsza publikacja może wnieść do debaty na temat ochrony dzieci i przyszłości Polski pewną wartość dodaną, którą tworzy **podejście od strony praw człowieka**. Takie podejście wymusza bowiem z jednej strony zobiektywizowaną ocenę efektów działań podejmowanych na rzecz dzieci przez odpowiedzialne instytucje i organy, a z drugiej strony kładzie nacisk na konieczność uzyskania wiarygodnych danych co do stopnia wypełniania podstawowych praw w odniesieniu do konkretnego dziecka, a także do całej populacji wieku rozwojowego. Podejście od strony praw człowieka pozwala zatem na ocenę, czy prawa dzieci są naruszane i kto jest instytucjonalnie odpowiedzialny za niewypełnianie praw zapisanych w ustawie zasadniczej oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych.

W przypadku uchwalonej przez Narody Zjednoczone 20 listopada 1989 roku Konwencji o prawach dziecka na państwo nałożony jest obowiązek składania co 5 lat sprawozdań do Komitetu Praw Dziecka. Należy zauważyć, iż Ministerstwu Edukacji Narodowej, zostało powierzono

ne zadanie koordynacji działań państwa na rzecz realizacji przepisów Konwencji. Można wyrazić nadzieję, że jubileusz XX-lecia Konwencji o prawach dziecka stanowi dobrą okazję do wnikliwej oceny całokształtu polityki państwa wobec dzieci a Biuletyn RPO i Biała Księga zostaną wykorzystane zarówno do pogłębienia diagnozy, jak i wypracowania przedsięwzięć programowych zapewniających pełnię zdrowia i harmonijny rozwój młodego pokolenia.

prof. Janusz Szymborski

Editor's note

The conditions of living and development of children and young people in Poland are the subject of constant care of the institution of the Human Rights Defender. The result of thorough analytical and programming works was the Bulletin of the Human Rights Defender entitled "Health of children and young people in Poland" published in 2008 in cooperation with the Central Statistical Office. This unique publication not only provides up-to-date assessment of health of children and young people made using objective and subjective measures, taking into account main demographic and social and economic conditions, but it also documents the observance of the right of the young generation to health and harmonious development.

On 25 June 2009, the lively debate at the scientific conference in the Office of the Human Rights Defender concerned the important and urgent challenges faced by the social policy in our country due to the development of demographic processes.

Part I of the Bulletin presents the introduction of the Human Rights Defender based on the Defender's speech inaugurating the conference, as well as the articles of authors who presented the results of their scientific inquiries. Chapter I includes the publications of the authors from the Central Statistical Office and the Government Population Council on the role of demographic projections and the most recent assumptions of the population projection by 2035 concerning fertility, mortality, migration, changes in the population size and structure. Such a wide presentation of the projected development of population processes allowed to determine the demographic prospects of Poland.

Chapter II consists of the publication of the authors from the University of Warsaw, the Warsaw School of Economics, the Institute of Labour and Social Studies, the Social Insurance Institution, the Central Statistical Office and the Office of the Human Rights Defender. The challenges faced by educational policy, labour resources and social security policy, as well as by health care policy were presented in the context of demographic future of our country.

Important advantages of those publications are recommendations for systemic preventive actions which should be taken urgently within individual sectors of the state social policy. The changeability and provisional character of the activities of the state authorities, e.g. with regard to the pension fund or the demographic reserve fund, are significant problems which hamper projections in the field of social policy.

The context of demographic future added an extra meaning to another scientific conference on the protection of children in the time of crisis, which was organised by the Human Rights Defender on 1 October 2009 at the Belvedere palace in Warsaw.

Part II of the Bulletin contains the presentations made at the conference and prepared for publication.

Chapter I includes authorized speeches made during the plenary session by: the Human Rights Defender on the observance of child's rights in Poland, by the then Secretary of State and today's Minister of Justice on legal aspects of protection of children, by the Government Plenipotentiary for Equal Treatment on equal opportunities for all children, as well as the speeches made on behalf of the Ombudsman for Children and the Minister of Education. Due to the importance of its topic, the article of the Dean of the Warsaw Academy of Management on counteracting suicides among children and young people was also included. The chapter finishes with an article by the Director of the Group for Constitutional Law at the Office of the Human Rights Defender on legal protection of the child in the law of the European Union.

Further two chapters of Part II consists of the articles of those authors from the Office of the Human Rights Defender who made their presentations at the conference in thematic sessions on important aspects of education, protection of health and life, protection of life in a family and ensuring fair social conditions, as well as widely understood safety of children and submitted works meeting the editorial requirements of the Bulletin of the Human Rights Defender – Scientific Journals.

The Bulletin is annexed with the Report on correspondence of the Human Rights Defender with state authorities on children-related issues, on an electronic carrier. This **White Paper** provides the reader with source information on the scope and content of the motions of the Human Rights Defender and illustrates the positions of state authorities on the problems of children and young people in Poland, raised by the Human Rights Defender. The White Paper complements the information presented in the speeches on the conference and in individual articles in the Bulletin. The correspondence of the Human Rights

Defender with the Ministry of Labour and Social Policy which did not make its presentation at the conference, as well as with the Ministry of Health, from which we did not receive the speech made by the Director of the Mother and Child Department ready for printing, allows to get some acquaintance with the position of those ministries on the scope and methods of solving important social and health problems of children.

Both scientific events organised by the Human Rights Defender coincided with the beginning and the end of the three-month debate on the document of the Board of Strategic Advisors of the Prime Minister of the Republic of Poland entitled "Poland 2030. Development Challenges". The Bulletin of the Human Rights Defender and the White Paper resulting from those conferences allow to look into the issues related to children from the perspective of their needs as well as the family, ethical and professional obligations of adults, organisations and public institutions, and state authorities. Such a comprehensive approach to the issue of protection of children is of utmost importance, as it takes into account i.a. monitoring of needs, detection and diagnosis of problems, specification and hierarchization of care, prevention, therapeutic and educational tasks on the basis of the results of cost effectiveness analyses, as well as aiming at improving the access to appropriate care, treatment and education. **Due to the context of demographic future, investments in widely understood protection of children is a Polish raison d'état.**

This publication may add value to the debate on the protection of children and the future of Poland, which consists in the **approach from the perspective of human rights**. Such an approach requires an objective evaluation of the effects of activities for children carried out by the responsible institutions and authorities, on the one hand, and puts an emphasis on the necessity to obtain reliable data on the fulfilment of fundamental rights with regard to a specific child, as well as to the entire population at development age, on the other hand. The approach from the perspective of human rights allows to determine whether the rights of children are violated and which institution is responsible for the failure to fulfil the rights included in the Constitution and international treaties ratified by Poland.

The Convention on the Rights of the Child adopted by the United Nations on 20 November 1989 imposes an obligation on the state to submit reports to the Committee on the Rights of the Child every five years. It should be noted that the Ministry of National Education re-

ceived the task of coordinating the measures taken by the state to implement the provisions of the Convention. One may hope that the 20th anniversary of the Convention on the Rights of the Child is a good occasion for a thorough analysis of the entire state policy with regard to children and the Bulletin of the Human Rights Defender and the White Paper will be used to both deepen the diagnosis and develop programme projects ensuring full health and harmonious development of the young generation.

CZĘŚĆ I

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE NASTĘPSTWA ROZWOJU PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH DO 2035 R.

Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Wprowadzenie¹

Bardzo dziękuję za uczestnictwo i pomoc w przygotowaniu tego spotkania Panu Profesorowi Januszowi Witkowskiemu, Wiceprezesowi Głównego Urzędu Statystycznego i Panu Profesorowi Zbigniewowi Strzeleckiemu, Przewodniczącemu Rządowej Rady Ludnościowej, a także autorom referatów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Nawiązując do tytułu naszej Konferencji pragnę na początku wyjaśnić przyczyny zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich – prawnika, problematyką demografii. Otóż Rzecznik musi interesować się sprawami mającymi odniesienie zarówno do indywidualnych losów obywatela, jak i ważnych dla całego społeczeństwa, dla naszej przyszłości. Dlatego nie mogę przechodzić obojętnie nad informacjami o procesach demograficznych i poczuwam się wręcz do obowiązku poznania ich wpływu na życie obywateli. Związane jest to także z potrzebą oceny, z punktu widzenia praw człowieka, zakresu i jakości przedsięwzięć zaradczych podejmowanych przez władze publiczne.

Mając świadomość, że spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogólnoeuropejskim, niepokoję się faktem, iż Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności. Są przykłady krajów Unii Europejskiej (UE), które, tak jak Francja, dzięki właściwej polityce rodzinnej potrafiły zahamować a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. Tymczasem w Polsce brakuje spójnych, całościowych, wieloletnich programów zaradczych. Można założyć, że częste zmiany polityczne (w szczególności zmiany personalne) prowadzą do braku ciągłości w polityce rodzinnej.

Wydaje się, że specyfika instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (apolityczność) stwarza większe gwarancje, że powołany przeze mnie zespół ekspertów będzie w stanie wypracować projekt strategii polityki rodzinnej odnoszący się do dłuższej perspektywy czasowej i będzie zawierał propozycje rozwiązań wolne od bieżących uwarunkowań po-

¹ Wystąpienie inauguracyjne Rzecznika Praw Obywatelskich na Konferencji Naukowej „Społeczno-ekonomiczne następstwa rozwoju procesów demograficznych do 2035 r.”, 25 czerwca 2009, BRPO Warszawa.

litycznych. Przed dwoma laty zaproponowałem, by w pracach programowych nad strategią polityki rodzinnej, obok oceny dotychczasowych krajowych przedsięwzięć, zostały także uwzględnione następujące obszary zainteresowań:

- doświadczenia krajów UE w zakresie polityki rodzinnej z uwzględnieniem tych szczegółowych programów, które okazały się efektywne i mogłyby być dostosowane do polskich warunków,
- wyniki badań nad skutkami dla rodziny, jakie przynoszą migracje zagraniczne Polek i Polaków, oraz
- prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego oraz przewidywane skutki społeczne, ekonomiczne, kulturowe i polityczne procesu depopulacji, co jest właśnie przedmiotem dzisiejszych obrad.

W październiku 2008 w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się seminarium naukowe poświęcone polityce rodzinnej w krajach UE. Prezentowane referaty oraz szeroka debata z udziałem zaproszonych ekspertów zaowocowały wypracowaniem ważnych z punktu widzenia strategii polityki rodzinnej, wniosków dla Polski – materiały te będą niebawem przez nas opublikowane².

Także w październiku 2008 odbyło się tutaj seminarium naukowe poświęcone ocenie wpływu migracji na rodzinę i społeczeństwo zarówno w perspektywie szans, jak też zagrożeń.

Dzisiaj macie Państwo do dyspozycji wydany właśnie Biuletyn RPO na ten temat³.

Dzisiejsza Konferencja dotyczy szczególnie istotnych i naglących wyzwań, jakie rozwój procesów demograficznych w naszym kraju stawia przed polityką społeczną, m.in.: rodzinną, edukacyjną, zdrowotną, obejmującą rynek pracy i zabezpieczenie społeczne. Aby tym wyzwaniom sprostać należy już dziś poszukiwać odpowiedzi na zasadnicze pytania i zaproponować kierunki skutecznego rozwiązania problemów.

Nasuwają się chociażby następujące (tylko przykładowe i przenikające się wzajemnie) kwestie domagające się debaty.

W zakresie zabezpieczenia społecznego

- W jakim stopniu proces starzenia się społeczeństwa i wzrost liczby osób korzystających z systemów emerytalnych w stosunku

² „Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski”, B. Balcerzak-Paradowska, J. Szymborski – red. naukowa, Biuletyn RPO – Materiały Nr 67 – Zeszyty Naukowe, BRPO, Warszawa, 2009.

³ „Migracje zagraniczne a polityka rodzinna”, J. Szymborski, A. Potrykowska – red. naukowa, Biuletyn RPO – Materiały Nr 66 – Zeszyty Naukowe, BRPO, Warszawa, 2009.

do liczby płatników odbije się na finansach publicznych, w tym na wydatkach związanych z publicznymi systemami emerytalnymi i opieką zdrowotną?

- Czy środki zgromadzone w Funduszu Rezerwy Demograficznej wystarczą na pokrycie „deficytu funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych”?
- Jak powinien być ustalony wiek emerytalny w Polsce?
- Co ze zmianami w systemie rentowym, które to zmiany nie zostały wprowadzone wraz z reformą emerytalną?

W zakresie polityki edukacyjnej

- Czy możliwe będzie planowanie potencjalnej kompensaty rosnących kosztów zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia poprzez oszczędności w zakresie prognozowanych wydatków publicznych na edukację? Wydaje się, że jeżeli tak, to oszczędności o ile w ogóle zaistnieją, będą niewielkie.
- W jaki sposób poprawić jakość kształcenia i udostępnić edukację przedszkolną wszystkim dzieciom?
- Czy dzieci z problemami zdrowotnymi nie będą nadal dyskryminowane w dostępie do nauki w szkołach powszechnych?
- Czy i kiedy system kształcenia zawodowego zostanie dostosowany do potrzeb rynku pracy?
- Czy i kiedy usunięte zostaną bariery uniemożliwiające rozwój kształcenia ustawicznego, także dla ludzi w wieku podeszłym?

W zakresie polityki zdrowotnej (szczególnie wiele wyzwań)

- Czy zmiany przewidziane prognozą demograficzną będą miały wpływ na sytuację zdrowotną naszego społeczeństwa i jak znaczący będzie to wpływ?
- W jakim stopniu wydłużenie życia i starzenie się populacji (które samo w sobie z ludzkiego punktu widzenia jest przecież zjawiskiem pozytywnym i pożądanym) zwiększy zapotrzebowanie na podstawową i specjalistyczną opiekę medyczną, leczenie szpitalne, leki, sprzęt i aparaturę medyczną oraz na usługi opiekuńcze?
- Czy znajdujemy się rzeczywiście w obliczu prawdziwej pandemii XXI wieku chorób przewlekłych (takich jak: choroba wieńcowa, udar mózgu, rak, astma, cukrzyca, otyłość, nadciśnienie tętnicze) oraz czy nie pojawią się nowe zagrożenia pandemiczne (np. nowe postacie grypy) lub nie powrócą zdawałoby się dawno opanowane zakażenia (np. gruźlica)?
- Czy docenimy wreszcie rolę opieki nad kobietą ciężarną i małym dzieckiem i przestaniemy ignorować zdrowie młodzieży ponieważ

inwestowanie w zdrowie młodego pokolenia przynosi oczywiste dywidendy dla kraju?

- Jakie szanse dla pacjenta i zagrożenia dla równowagi budżetowej mogą się wiązać z realizacją unijnej dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej i czy dla uniknięcia wykorzystywania tej nowej możliwości przez naszych obywateli (co może spowodować odpływ krajowych zasobów finansowych) podniesiemy jakość swojej opieki zdrowotnej i skrócimy czas oczekiwania na leczenie? A może nasza opieka medyczna będzie atrakcyjna dla cudzoziemców w stopniu odczuwalnym przez budżet i bez szkody dla poziomu opieki nad naszymi obywatelami?
- Który z możliwych wariantów skłonni będziemy wybrać w celu zrównoważenia budżetu ochrony zdrowia, np.: zwiększanie wymiaru składki ubezpieczenia zdrowotnego?; ograniczanie świadczeń?; postawienie na promocję zdrowia, profilaktykę zagrożeń i chorób oraz zwiększenie efektywności obecnego systemu z wprowadzeniem pewnych mechanizmów rynkowych, współodpłatności za usługi przez pacjenta, standaryzacji świadczeń?
- Jakie decyzje zostaną podjęte w sprawach personelu medycznego, w tym w zakresie kształcenia, szkolenia, zachęcenia lekarzy i pielęgniarek do pozostania w kraju ale także w kwestiach etycznych i odpowiedzialności zawodowej?

W zakresie zasobów pracy i zatrudnienia

- Czy rozważane jest na przykład wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy? Do tego niezbędne jest dostosowanie systemu prawnego i uzyskanie w tej sprawie zgody społecznej (obawy pracowników przed utratą bezpieczeństwa socjalnego) – na temat kiepskiej jakości systemu prawnego wypowiadałem się wielokrotnie, natomiast dialog społeczny też prawdopodobnie nie cechuje się wysoką jakością.
- W jakim stopniu i w jakim charakterze przewidywane procesy migracyjne wpłyną na zasoby pracy? Nadal oczekujemy na wypracowanie przez władze doktryny migracyjnej.

Proszę pozwolić, że tym miejscu spróbuję poszerzyć wymiar debaty o wpływie procesów demograficznych w naszym kraju na życie społeczne o kontekst związany z **globalnym kryzysem finansowym**. Rodzą się bowiem pytania istotne i powiązane z przyszłością demograficzną.

- Jak kryzys przełoży się na losy pojedynczego obywatela, na losy rodziny, na zawieranie związków małżeńskich i ich trwa-

łość na decyzje o posiadaniu dzieci, na zdrowie fizyczne i psychiczne?

- Czy w dobie kryzysu władze publiczne położą nacisk na ochronę rodzin niepełnych, bezdzietnych czy kryzys stworzy szansę zaprzestania dyskryminacji rodzin pełnych, zwłaszcza wielodzietnych?
- W jakiej mierze kryzys przełoży się na rozmiary bądź zmianę struktury zagrożeń w polityce społecznej, np. czy problemem będzie bezrobocie, jako takie, czy zatrudnienie nie zapewniające godziwej płacy? Będzie to prawdopodobnie miało wpływ na formy zabezpieczenia społecznego.

Osobiście bardzo mi odpowiada podejście zawarte w dopiero co opublikowanym dziele autorów z Instytutu Polityki Społecznej UW⁴. W istocie kryzys, mimo wielu zagrożeń, może być punktem zwrotnym do rekonstrukcji polityki społecznej – nie tylko w kierunku osłonowym ale i rozwojowym. Dodam, że tego typu podejście uwypukla szczególną szansę dla tych dziedzin życia społecznego, które nie znalazły się nagle w sytuacji trudnej z powodu obecnego kryzysu finansowego, ale wydają się być od dawna pogrążone w permanentnym kryzysie – zdrowie, edukacja. Może także dla tych obszarów życia społecznego, którymi dzisiaj Państwo się nie zajmiecie – administracja publiczna, sprawiedliwość – a które są przedmiotem mojej nieustającej troski ze względu na paraliżujące je dysfunkcje. Usunięcie tych dysfunkcji będzie prawdopodobnie miało znaczenie także z punktu widzenia polityki społecznej dziś i w przyszłości.

Przyłączam się także do głosów podkreślających wagę i konieczność poszerzenia dialogu społecznego w tych sprawach. Proszę wybaczyć, że po raz kolejny sygnalizuję **znaczenie dialogu społecznego**.

Po pierwsze wynika to z moich niedobrych doświadczeń jako Rzecznika Praw Obywatelskich, który w okresie całej obecnej kadencji usiłuje nawiązać lub podtrzymać dialog z kolejnymi ministrami, np. edukacji narodowej, sprawiedliwości, zdrowia. Jak ten dialog wygląda w rzeczywistości dobitne świadectwo daje udostępniona Państwu Biała Księga⁵. Na wczorajszej konferencji prasowej szeroko się na ten temat wypowiadałem.

⁴ „Polityka społeczna w kryzysie”, M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski – red. naukowa: IPS UW, Warszawa 2009.

⁵ „Raport o korespondencji i kontaktach między Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 30 kwietnia 2009 – Biała Księga”, J. Szymborski – red. naukowa, Biuletyn RPO Nr 4 – Źródła, BRPO, Warszawa, 2009.

Po drugie, dostrzegam szansę ożywienia dialogu na temat ważnych dla każdego obywatela i dla całego społeczeństwa spraw. 17 czerwca br. Opublikowany został dokument Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów – *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Z uznaniem odniosłem się do tej inicjatywy i przesłałem na ręce Pana Ministra Michała Boniego list gratulacyjny. Mimo pewnych nasuwających się po lekturze uwag, dostrzegam w tym dokumencie szansę na otwarcie wszechstronnej debaty o przyszłości Polski – debaty nie tylko o gospodarce, ale i o społeczeństwie. O stworzenie mariażu polityki gospodarczej i polityki społecznej apeluje Pan Profesor Antoni Rajkiewicz. O to również ja zabiegam.

Autorzy rządowego raportu zaplanowali poddanie tego dokumentu w okresie od lipca do września tego roku wszechstronnej dyskusji społecznej. Pan Premier Donald Tusk we wprowadzeniu stwierdza, że „Raportem POLSKA 2030 otwieramy publiczną debatę na temat naszej przyszłości”. Rzecznik Praw Obywatelskich dzięki dzisiejszej konferencji z Państwem udziałem odpowiada na ten apel i włącza się do debaty już dziś.

Pragnę wyrazić przekonanie, że nasza Konferencja zaowocuje ważnymi wnioskami na temat następstw procesów demograficznych i kryzysu gospodarczego dla rodziny i społeczeństwa i że uda się Państwu wypracować kierunkowe rekomendacje dla działań państwa w obszarze polityki rodzinnej i szerzej, polityki społecznej, które będą mogły być wykorzystane w przygotowywanej przeze mnie strategii polityki rodzinnej w Polsce. Dokument ten zamierzam w 2010 roku przekazać władzom państwowym.

Summary

Introduction

The article discusses particularly important and urgent challenges presented by the development of demographic processes in Poland to the social policy, including family, educational, health, labour market and social security policy. Meeting those challenges requires seeking answers to fundamental questions already today and proposing directions of efficient problem solving. The discussion should also include the aspect related to the global financial crisis and concern important issues related to the demographic future. What will be the

impact of the crisis on the life of an individual and family, on getting married and the permanence of marriages, on decisions on having children, on physical and mental health? Will the public authorities put an emphasis on the protection of single-parent families and families without children in the time of the crisis or will the crisis create an opportunity to stop the discrimination of two-parent families, in particular families with many children? How will the crisis translate into the scope or the change of the structure of threats in the social policy, e.g. will the unemployment as such or the employment without fair pay be a problem? It will probably influence the forms of social security.

The article emphasises the huge importance of social dialogue in order to overcome the challenges related to the demographic future and the crisis. The change to revive the dialogue is provided by the document of the Board of Strategic Advisors of the Prime Minister of the Republic of Poland entitled "Poland 2030. Development Challenges", published on 17 June 2009.

ROZDZIAŁ I
PROGNOZA LUDNOŚCI 2008–2035

Janusz Witkowski

Wiceprezes GUS

Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa w Kielcach

Prognozy demograficzne – znaczenie, przydatność i ograniczenia

Przewidywanie przyszłości jest zadaniem fascynującym, chociaż obarczonym bardzo dużym stopniem niepewności. Mimo tego, myślenie i przewidywanie przyszłości jest niezbędnym elementem programowania rozwojem każdej społeczności i zarządzania zmianami dla osiągnięcia określonych celów.

Konieczność myślenia o przyszłości w kategoriach projekcji czy prognozy różnych segmentów rzeczywistości społeczno-gospodarczej wynika z wielu powodów.

- Nieco filozoficznie można powiedzieć, że przyszłość jest pewną wartością – wcale dla nas nie obojętną – i co ważne – ta przyszłość może podlegać naszemu oddziaływaniu, a więc w pewnym stopniu możemy ją kształtować,
- Aby jednak można było tę przyszłość kształtować w konkretnym obszarze, niezbędne jest rozpoznanie i uwzględnienie czynników warunkujących przyszły rozwój prognozowanego zjawiska. To nas zmusza do bardziej kompleksowego postrzegania przyszłości z uwzględnieniem całej złożoności uwarunkowań, które także podlegają zmianom. Zdefiniowanie przyszłych uwarunkowań na ogół nastrocza najwięcej trudności i to one powodują największą niepewność projekcji,
- Z tego zapewne powodu myślenie o przyszłości wymaga uwzględnienia różnych wizji rozwoju, dzięki czemu możemy wskazywać pożądane kierunki naszego działania, a tym samym możliwości kreowania przyszłości.

Takie podejście do przyszłości powoduje, że nie wystarczy ekstrapolować dotychczasowe trendy rozwojowe, ale konieczne jest wariantowe przewidywanie zmian, z uwzględnieniem różnych czynników warunkujących dane zjawisko (zewnętrznych i wewnętrznych). Takie podejście zachęca także do uruchomienia wyobraźni co do potencjalnych i możliwych modyfikacji przyszłych determinant prognozowanego zjawiska, z uwzględnieniem konsekwencji naszego działania w przyszłości.

Wszystkie powyższe uwagi odnoszą się także do prognoz demograficznych. Warto jednak podkreślić, że prognozy demograficzne charakteryzują się relatywnie dużo większym stopniem wiarygodności (trafności), gdyż przewidując najbardziej prawdopodobny przebieg procesów demograficznych i kształtowanie się przyszłej sytuacji ludnościowej odwołują się w dużej części do istniejącej już populacji, charakteryzującej się na ogół dość dobrze rozpoznanymi postawami i zachowaniami demograficznymi. Nie oznacza to jednak, że prognozowanie demograficzne jest łatwe i absolutnie pewne (trafne, wiarygodne). W pewnych okresach (np. w okresie transformacji w Polsce) te dość stabilne często uwarunkowania podlegają dynamicznym zmianom, a w ślad za tym zmieniają się także postawy i zachowania demograficzne ludności. Powoduje to, że w takich uwarunkowaniach przewidywanie przyszłego rozwoju ludności nastrocza dużo problemów (trudności), a sam wynik prognozy obarczony jest dużą niepewnością. Są takie procesy demograficzne, które w tych warunkach są szczególnie wrażliwe i często charakteryzują się dużą dynamiką zmian (np. dzietność kobiet czy wzorce migracji). Z tego względu przy tworzeniu prognoz demograficznych rozważa się i analizuje szereg scenariuszy zmian i przyjmuje wariantowe założenia oddzielnie dla najważniejszych czynników determinujących sytuację ludnościową: dzietność, umieralność, migracje wewnętrzne i międzynarodowe. Przyjmując różne scenariusze dotyczące kształtowania się tych procesów możemy budować odmienne – w sensie walorów analitycznych – prognozy: ostrzegawcze, symulacyjne czy planistyczne (najbardziej prawdopodobny przebieg rozwoju ludności).

Użyteczność prognoz demograficznych wynika przede wszystkim z wzajemnych relacji jakie zachodzą między ludnością a sytuacją społeczno-gospodarczą. Z jednej strony określone uwarunkowania wynikające z sytuacji społecznej i gospodarczej (rozwoju społeczno-gospodarczego) mają duży wpływ na kształtowanie się sytuacji ludnościowej, w różnych wymiarach i aspektach. Z drugiej jednak strony sytuacja ludnościowa (jej dynamika, cechy rozwoju, właściwości strukturalne) są niezwykle ważnym czynnikiem determinującym rozwój społeczno-gospodarczy. Dzisiaj rozważamy ten właśnie kierunek zależności zastanawiając się nad tym jakie wyzwania dla gospodarki i społeczeństwa wynikają z czekających nas zmian w rozwoju ludnościowym Polski do 2035 roku. Te ustalenia prognostyczne:

- informują o prawdopodobnym przebiegu procesów demograficznych, a zatem nasuwa się pytanie jak je oceniamy i czy z tych przewidywań wynikają zadania dla polityki społecznej, w tym rodzinnej i ludnościowej,

- pozwalają zobrazować demograficzne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego co skłania nas do zadania pytania jakie cechy tego rozwoju będą miały największy wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy,
- poprzez analizę przyszłych cech rozwoju demograficznego pozwalają zdefiniować obszary szczególnej troski w kontekście pożądanej polityki społecznej i gospodarczej Polski.

Są to niezwykle ważne zadania i z pewnością warto pochylić się nad najważniejszymi cechami perspektywicznego rozwoju ludnościowego w kontekście wyzwań dla obecnej i przyszłej polityki społecznej i gospodarczej kraju, regionów i społeczności lokalnych. Zmiany sytuacji demograficznej jakie dokonały się w okresie transformacji społeczno-ekonomicznej i wynikające z nich perspektywy rozwoju ludnościowego Polski są bowiem jedną z dziesięciu wyzwań rozwojowych do 2030 roku wskazanych w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”

SUMMARY

Demographic projections – significance, usefulness and limitations

The article discusses the role and the issues of usefulness and limitations of demographic projections. The usefulness of projections results mainly from the interrelations between the population and the social and economic situation. The findings of projections inform about the likely course of demographic processes, which is related to our evaluation of them and the potential tasks for the social policy, including the family and population policy, stemming from those projections. The projections also allow to illustrate demographic determinants of the social and economic development, thus inducing deliberations on the features of the development which will have the greatest impact on the social and economic development. Finally, by means of the analysis of the future characteristics of demographic development, the projections allow to define areas of special concern in the context of required social and economic policy of Poland.

Założenia prognozy ludności – płodność, umieralność

Wprowadzenie

Czas transformacji ustrojowej zaznaczył się istotnymi zmianami w przebiegu procesów demograficznych. O ile lata 90 zapoczątkowały korzystne zmiany w zakresie umieralności, które z nieco mniejszym natężeniem są kontynuowane do dziś, to pozostałe składowe prognozy – urodzenia i migracje nie miały tak klarownego przebiegu.

Urodzenia, które spadały systematycznie do 2003 r., kiedy osiągnęły najniższy w powojennej historii poziom 351 tys., w następnych latach powoli zaczęły rosnać (w miastach od 2004 r., na wsi od 2005r.). Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. spowodowało znaczący wzrost migracji o trudnym do oszacowania wolumenie i charakterze.

Rozpoczęte w 2007 r. prace nad założeniami do prognozy stanowiły duże wyzwanie w dynamicznie zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej. Pierwsza wersja założeń została stworzona na bazie danych z zakresu ruchu naturalnego i migracyjnego do 2005 r., w ostatecznej wykorzystano dodatkowo dane za 2006 r., co pozwoliło m.in. na bardziej optymistyczny wariant prognozy urodzeń.

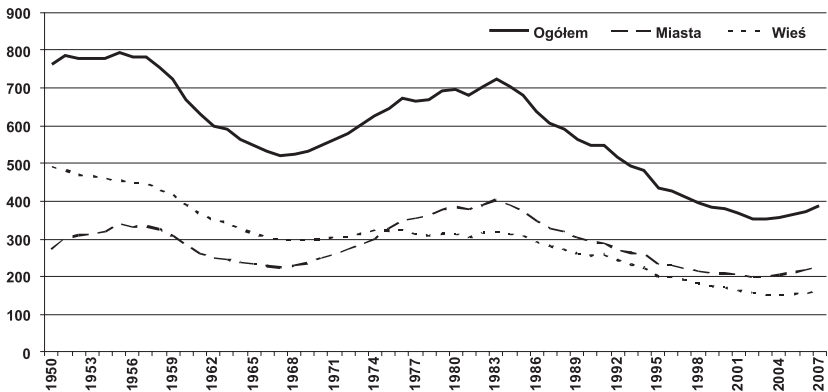
Przygotowano 12 scenariuszy jako wynik działania 4 wariantów prognozy urodzeń, 3 umieralności oraz 2 migracji wewnętrznych i zagranicznych. Sformułowanie założeń poprzedziła analiza zmian procesów demograficznych, jakie miały miejsce w latach 2000–2006. W analizach wykorzystano wyniki krajowych i międzynarodowych badań ankietowych.

Zmiany płodności i małżeńskości

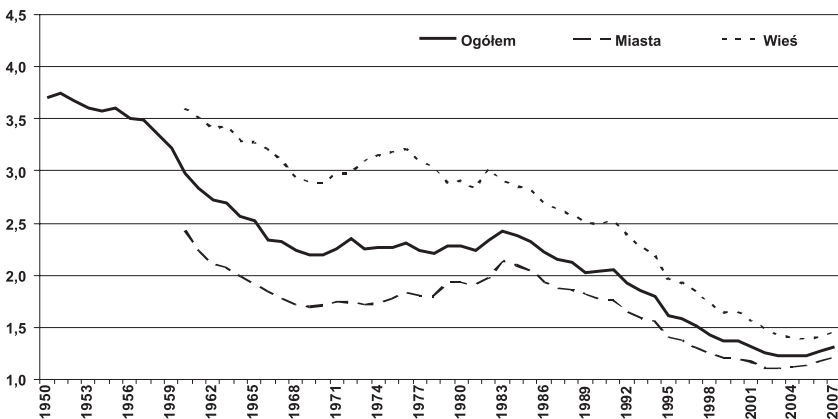
Zmiany płodności obserwowane w Polsce w czasach transformacji ustrojowej nie są zjawiskiem nowym. Na kontynencie od lat 60-tych obserwuje się przemiany demograficzne obejmujące procesy formowania i rozpadu rodzin, a w konsekwencji znaczne obniżenie poziomu dzietności. Podobne zjawiska rejestrujemy w Polsce, choć inne jest tempo i stopień występowania przemian.

W Polsce po powojennym boomie urodzeniowym, od końca lat pięćdziesiątych dzietność zmniejszała się do około 1970 roku. W latach siedemdziesiątych w wiek największej aktywności prokreacyjnej weszły roczniki kobiet z wyżu lat pięćdziesiątych, co przyniosło znaczny wzrost liczby urodzeń. Dekada ta charakteryzowała się wysokim, względnie stabilnym poziomem dzietności w skali kraju. W końcu tego okresu zaobserwowano wzrost dzietności, który utrzymywał się do 1983 r. (współczynnik dzietności – 2,205 w 1978, w 1983 – 2,416, 723,6 tys. urodzeń żywych). W kolejnych latach liczba i natężenie urodzeń systematycznie się zmniejszały.

Wykres 1. Urodzenia żywe w latach 1950–2006 (w tys.)



Wykres 2. Współczynnik dzietności 1950–2007

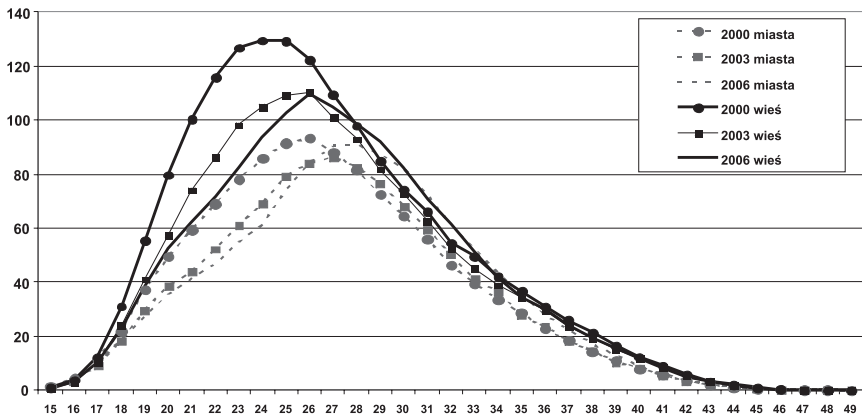


W latach dziewięćdziesiątych tempo spadku dzietności uległo przyspieszeniu. Liczba urodzeń żywych zmniejszyła się z 547,7 tys. w 1990 r. do 351, 1 w 2003 r. (współczynnik dzietności w 1990 r. – 2,039, a w 2003 – 1,22) Kolejne lata przyniosły stopniowy wzrost, choć do końca 2007 r. nie został przekroczony poziom 400 tys. urodzeń rocznie, a wartość współczynnika dzietności wzrosła do 1,31.

Wraz ze zmniejszeniem natężenia i liczby urodzeń nastąpiło przesunięcie wieku największego natężenia urodzeń do starszych grup wieku, co wskazuje na odkładanie urodzeń w czasie. O ile w 1990 r. szczyt urodzeń przypadał na kobiety w wieku 20-24 lata, w 2006 r. najczęściej rodziły kobiety w wieku 25-29 lat, zaś średni wiek rodzenia wzrósł w tym okresie prawie o 2 lata. W strukturze urodzeń według kolejności obserwujemy ciągły wzrost urodzeń pierwszych i drugich przy jednoczesnym znacznym obniżeniu w strukturze udziału urodzeń dalszej kolejności. W 1990 r. pierwsze urodzenia stanowiły 39,5%, zaś drugie – 32%; do 2006 r. nastąpił wzrost udziału pierwszej i drugiej kolejności do 84%. Dane o urodzeniach według kolejności i poziomu wykształcenia rodzających kobiet wskazują, że największy spadek średniej kolejności urodzenia dotyczył kobiet posiadających wykształcenie co najmniej średnie.

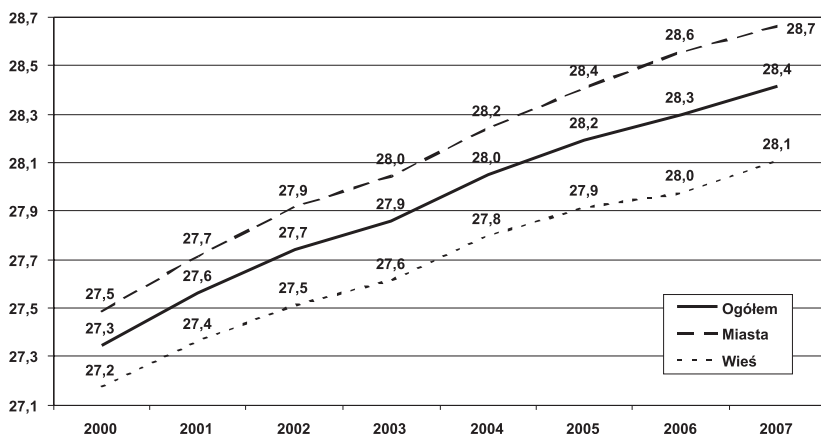
Przekształcenia wzorca płodności dotyczą zarówno miast jak i wsi, jednak natężenie urodzeń we wszystkich grupach wieku jest nadal wyższe na wsi, zaś średni wiek rodzenia niższy niż w miastach.

Wykres 3. Współczynniki płodności według wieku matki – 2000, 2003, 2006



Zmiany płodności są konsekwencją przemian procesów formowania rodzin. Mimo deklarowanego znaczenia małżeństwa jako formy tworzenia rodziny, liczba zawieranych małżeństw systematycznie spadała. O ile w 1990 r. w związek małżeński wstąpiło ponad 255 tys. par to w 2004 r. liczba nowych związków była najniższa od kilkudziesięciu lat i wynosiła niespełna 192 tys. Kolejne lata przynoszą odwrócenie tendencji spadkowej.

Wykres 4. Średni wiek rodzenia 2000–2006

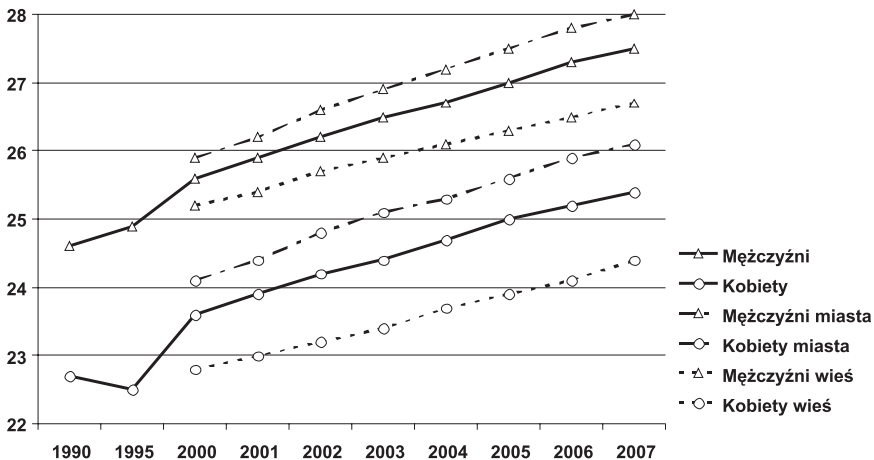


Zmniejszenie się liczby zawieranych małżeństw wiąże się głównie ze znacznym spadkiem natężenia zawierania związków przez mężczyzn w wieku 20-24 lata oraz kobiety w wieku 15-19 i 20-24 lata. O ile na 1000 mężczyzn w wieku 20-24 lata w roku 1990 – 98,6 zawierało związek małżeński, a w roku 2000 – 53, to w roku 2006 – jedynie 35,1. Podobne zjawisko notujemy u kobiet – na 1000 kobiet w wieku 20-24 w związek wstępowało na początku lat 90 – 108,5 kobiet, w 2005 prawie o połowę mniej – 55,7. Spadkowi natężenia zawierania małżeństw w wymienionych grupach wieku towarzyszył wzrost natężenia w starszych rocznikach.

Rok 2006 jest pierwszym, w którym wzrost intensywności notujemy we wszystkich grupach wieku zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet. Małżeństwa zawierane są w coraz późniejszym wieku – średnia zawierania pierwszych małżeństw w ciągu siedmiu ostatnich lat wzrosła z 26 lat do 27,5 dla mężczyzn, z 22,7 do 24 dla kobiet, zaś mediana wieku

o 1,7 roku dla mężczyzn oraz 1,6 dla kobiet (od 1990 roku odpowiednio o 2,7 i 2,5 roku).

Wykres 5. Mediana wieku nowożeńców, 2000–2006.



Wraz ze zmniejszeniem skłonności do zawierania małżeństw i przesuwaniami decyzji o małżeństwie i rodzicielstwie, wzrasta liczba rozwodów. Od 1995 r. prawie podwoiła się liczba par, które zdecydowały się na prawomocne rozwiązanie swojego związku (71,6 tys. w 2006 r. wobec 37,3 w 1995 r.). Separacje wprowadzone w grudniu 1999 r. stanowią marginalną formę rozwiązania związku, jednak korzysta z niej kilka tysięcy par. W porównaniu do lat przed transformacją społeczno-ekonomiczną obserwuje się rosnącą liczbę dzieci pozamałżeńskich, wzrost znaczenia związków nieformalnych oraz zdecydowanie większe przyzwolenie społeczne dla takich związków.

Uwarunkowania społeczno-kulturowe zmian płodności

Przyczyn wspomnianych przemian demografowie upatrują w silnym konflikcie kulturowym i strukturalnym. Polska ze swoimi korzeniami katolickimi, tradycyjnym pojmowaniem ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie postrzegana jest podobnie jak Włochy, Hiszpania czy Grecja jako kraj w którym konflikt kulturowy jest szczególnie silny. Badania przeprowadzone przez SGH (Population Policy Acceptance Study

– PPA2, przeprowadzone przez Instytut Statystyki i Demografii SGH w końcu 2001 r.¹) wskazują, że dynamicznym przemianom w sferze ekonomicznej nie towarzyszą zmiany w postrzeganiu ról społecznych kobiety i mężczyzny. W ciągu dekady lat 90, odsetek osób twierdzących, że kobieta powinna mieć dzieci by czuć się pełnowartościową spadł jedynie o 7 pkt.% i wynosił w 2001 r. aż 67%. W Polsce jest największy w Europie odsetek mężczyzn przeciwnych pracy kobiet przed urodzeniem dziecka, podobnie najwyższy – ponad 70% odsetek mężczyzn i kobiet negatywnie nastawionych do podjęcia pracy przez kobietę wychowującą małe dziecko. Niewiarygodnie – aż 83% badanych mężczyzn przerzuca odpowiedzialność za godzenie pracy z obowiązkami rodzinnymi na kobiety. Mimo dużego znaczenia małżeństwa i rodziny w Polsce, przyzwolenie dla kobiet realizowania własnych dróg zawodowych oraz wsparcie w wykonywaniu obowiązków domowych jest bardzo niewielkie².

Trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego – czyli konflikt strukturalny wynika z niedostępności instytucjonalnych form opieki nad dziećmi. Podstawową formą – jak wynika z badania modułowego dotyczącego łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi, (badanie zrealizowane w GUS drugim kwartale 2005 r. łącznie z Badaniem Aktywności Ekonomicznej Ludności) – jest opieka współmałżonka, partnera lub innego członka rodziny, a jedynie – 16,4%. korzysta z instytucjonalnych form opieki. Wyniki badania jednoznacznie pokazują, że w najtrudniejszej sytuacji z dostosowaniem pracy do konieczności wypełniania obowiązków rodzinnych znajdują się ludzie młodzi – do 34 roku życia – najrzadziej mogą korzystać z elastycznych form organizacji pracy (wykonywania obowiązków zawodowych w domu; wzięcia dnia wolnego bez wykorzystania urlopu; zmianę rozpoczęcia/zakończenia dnia pracy; wyjście z pracy w trakcie jej trwania). Wśród osób, którym w ciągu ostatnich 12 miesięcy przysługiwało prawo do urlopu wychowawczego tylko 34,1% badanych skorzystało z takiej możliwości, przy czym – jedynie 37% kobiet z wykształceniem wyższym zdecydowało się na wzięcie urlopu wychowawczego, z wykształceniem średnim i policealnym – 53,8, a prawie 60% z zasadniczym zawodowym i ponad 70% z podstawowym. Podawane przez respondentów przyczyny rezygnacji były zróżnicowane – co piąta kobieta nie korzystała z przysługującego urlopu wychowawczego z powodu negatywnych skutków dla kariery

¹ I.E. Kotowska (red.), A. Matysiak, A. Domaradzka, Scenariusze polityki ludnościowej dla Polski. Badanie eksperckie Delhi, SGH, Warszawa 2005.

² jw.

zawodowej, prawie 30% ze względów finansowych (brak zasiłku lub za niski zasiłek).

Konflikt strukturalny spowodował dostosowanie zachowań kobiet do zmieniających się wymagań na rynku pracy. Podjęcie edukacji, przedłużanie kształcenia, dyspozycyjność dają kobietom szansę na poprawę ich pozycji na rynku pracy. Takie rozwiązania wiążą się jednak z niską skłonnością do zawierania małżeństw i rodzenia potomstwa.

Przeprowadzone w 2005 r. przez Eurostat oraz Europejską Fundację Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie badanie reprezentacyjne „First European Quality of Life Survey: Family, work and social networks”³ pokazuje, że finansowe wsparcie państwa jest jednym z najważniejszych czynników wskazywanych przez respondentów z krajów UE-10. Za podstawowe działania państwa uznano odpowiednią wysokość zasiłków macierzyńskich i zasiłków na dzieci, pomoc w kosztach edukacji oraz zwalczanie bezrobocia. Polacy – poza wymienionymi preferencjami wskazywali na konieczność ulg podatkowych na dzieci. Reforma systemu świadczeń rodzinnych w 2003 r. i zmiany w 2004 r. ograniczyły zakres odbiorców uprawnionych do finansowego wsparcia. Zasiłki przeznaczone były w głównej mierze na zmniejszanie obszarów biedy.

Warianty prognozy płodności

Na bazie przeprowadzonych analiz zostały sformułowane 4 warianty prognozy płodności:

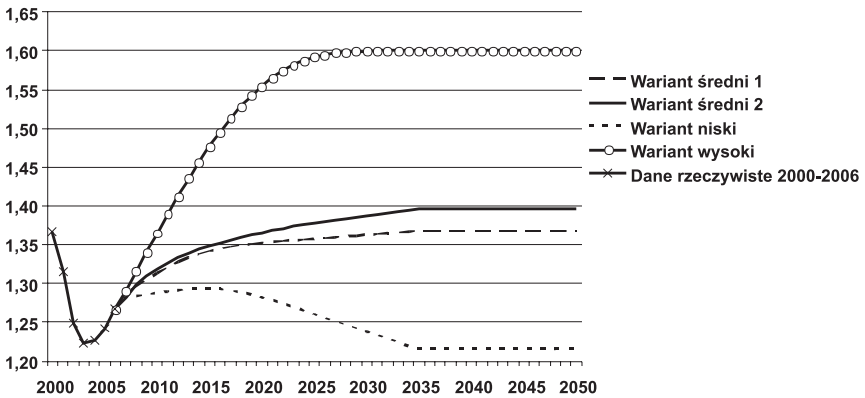
- **Wariant niski** – zakłada wzrost współczynnika dzietności do wartości 1,29 w 2015 roku, a następnie powolny spadek do 1,22 w końcu horyzontu prognozy
- **Dwa warianty średnie** – oznaczające umiarkowany wzrost współczynnika dzietności ogólnej do wartości 1,37 lub 1,40 w 2035 r.
- **Wariant wysoki** – zakłada znaczny wzrost współczynnika dzietności ogólnej – do 1,6 od 2030 r.

Wzrost urodzeń w 2006-2007 r., w sytuacji społeczno – ekonomicznej tego okresu zadecydowały, że za najbardziej prawdopodobny uznano zmodyfikowany wariant 2 średni, zwiększając docelową wartość współczynnika dzietności ogólnej do wartości 1,45 w skali kraju (1,44 w miastach oraz 1,46 na wsi). Dla każdego województwa w po-

³ Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005, w: dr J. Ciechański MPiPS – Współczesne rodzinne ustawodawstwo europejskie wobec wyzwań demograficznych i ekonomicznych – Materiały dla Sejmowej komisji Rodziny i Praw Kobiet, Warszawa, wrzesień 2006.

dziale na część miejską i wiejską przygotowany został odrębny zbiór perspektywicznych współczynników – uzyskany przy pomocy funkcji gamma– przy założeniu zmniejszania zróżnicowania między jednostkami. Uznano, że różnice terytorialne – będą się zmniejszać, lecz tempo i natężenie zmian zależne będzie od ekonomicznego rozwoju regionów, choć odmienności kulturowe między regionami mogą w znacznym stopniu opóźnić ujednolicanie się zachowań prokreacyjnych.

Wykres 6. Warianty prognozy płodności



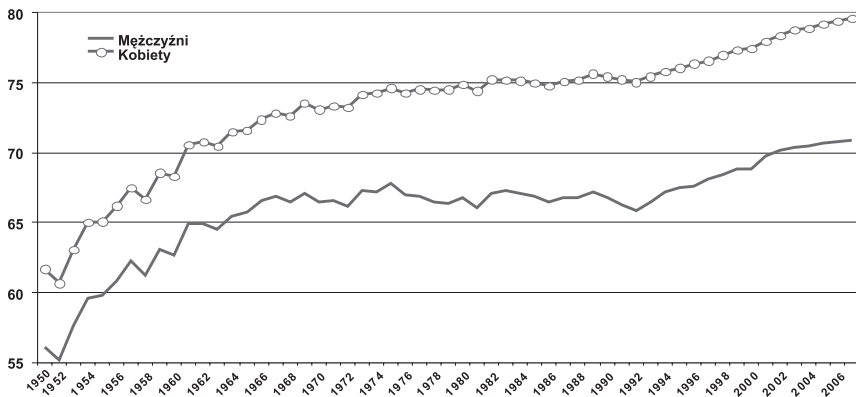
W uzasadnieniu wyboru za najważniejsze czynniki utrzymania wzrostu urodzeń w perspektywie horyzontu prognozy uznano:

- Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego (systemu zasiłków rodzinnych, emerytur);
- Poprawa sytuacji zawodowej osób młodych;
- Względnie trwałe wzrost gospodarczy;
- Wprowadzanie rozwiązań polityki państwa dotyczącej zarówno zmniejszania kosztów bezpośrednich i pośrednich dzieci (reforma transferów pieniężnych – zasiłki pieniężne, płatne urlopy wychowawcze – odejście od polityki wspierania tylko rodzin najuboższych, zmniejszenie podatków bezpośrednich, ulgi podatkowe, tanie usługi opiekuńcze odpowiedniej jakości, niższe koszty edukacji, organizacja pracy dostosowana do obowiązków opiekuńczych pracowników);
- Poprawa sytuacji na rynku mieszkań;
- Stopniowe łagodzenie konfliktu kulturowego poprzez działania na rzecz promowania odpowiedzialności obojga rodziców za łączenie pracy z rodziną.

Zmiany umieralności

W 1950 r. przeciętne dalsze trwanie życia (e_0) utrzymywało się na poziomie 56 lat dla mężczyzn i niespełna 62 lat dla kobiet. Do końca lat 50- obserwowano znaczące zmniejszenie natężenia zgonów, a w konsekwencji wzrost dalszego trwania życia, podobnie w dekadzie lat 60 –choć tempo zmian było znacznie wolniejsze. W końcu dekady przeciętne trwanie życia wynosiło –66,5 lat dla mężczyzn oraz 73,1 lat dla kobiet (1969 r.). Lata 70, 80 przyniosły niewielkie zmiany. Dopiero od 1992 r. nastąpił wyraźny wzrost wartości e_0 dla obu płci. Oczekiwane trwanie życia mężczyzn wydłużyło się w tym okresie (do 2006 r.) o 5 lat i wynosiło 70,9 lat, natomiast kobiet – o 4,6 roku i wynosiło 79,6 lat.

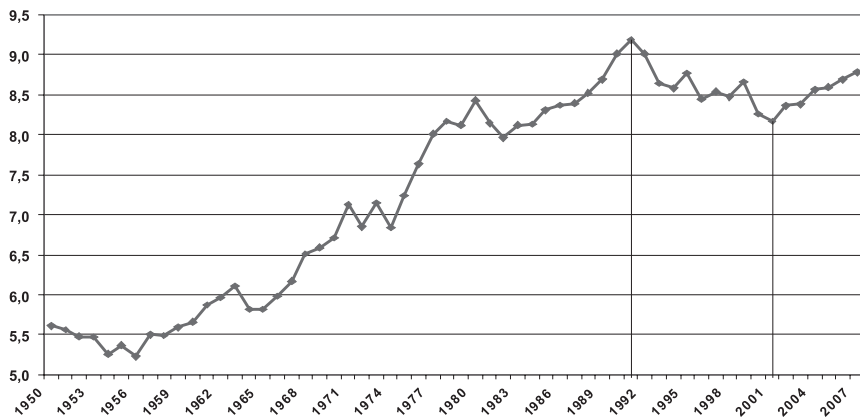
Wykres 7. Przeciętne trwanie życia (e_0) w Polsce 1950–2006



W Polsce – podobnie jak we wszystkich krajach europejskich występuje zjawisko nadumieralności mężczyzn. O ile w latach 50 różnica między przeciętnym trwaniem życia kobiet i mężczyzn wynosiła około 5,5 roku, to do 1991 r. zwiększyła się do 9,2 lat. Obserwowane w latach 90 szybsze tempo spadku natężenia zgonów mężczyzn niż kobiet doprowadziło do zmniejszenia dysproporcji, jednak od 2002 r. różnica między przeciętnym trwaniem życia kobiet i mężczyzn systematycznie zwiększa się; obecnie wynosi 8,7 lat.

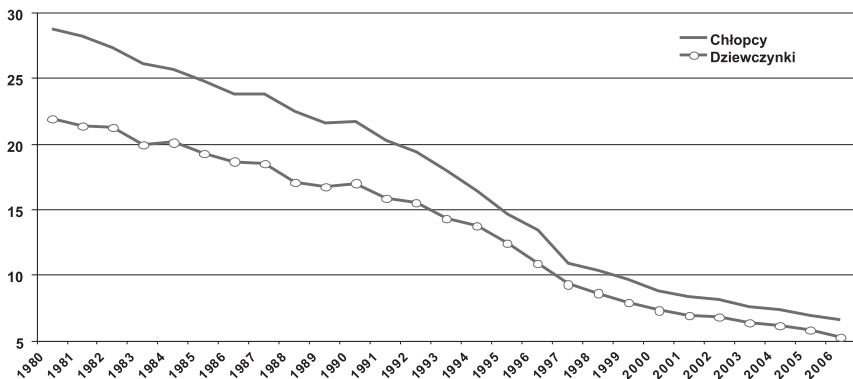
Postęp cywilizacyjny oraz działania instytucjonalne państwa, nakierowane na opiekę nad kobietami ciężarnymi oraz noworodkami przyniosły w efekcie znaczne obniżenie współczynników zgonów niemowląt

Wykres 8. Różnice przeciętnego dalszego trwania życia (e0) kobiet i mężczyzn, 1950–2007



w całym okresie powojennym. Jeszcze w końcu lat 80 na 1000 urodzeń żywych – umierało prawie 22 chłopców i 17 dziewczynek. Obecnie (2006 r.) umiera ok. 12 dzieci (7 chłopców i 5 dziewczynek). Mimo znaczącego postępu jaki się dokonał zwłaszcza w dekadzie lat 90-tych, nadal pozostajemy w tyle za wieloma krajami europejskimi (np. Austria, Szwajcaria, Irlandia).

Wykres 9. Zgony niemowląt w Polsce (na 1000 urodzeń żywych), 1980–2006

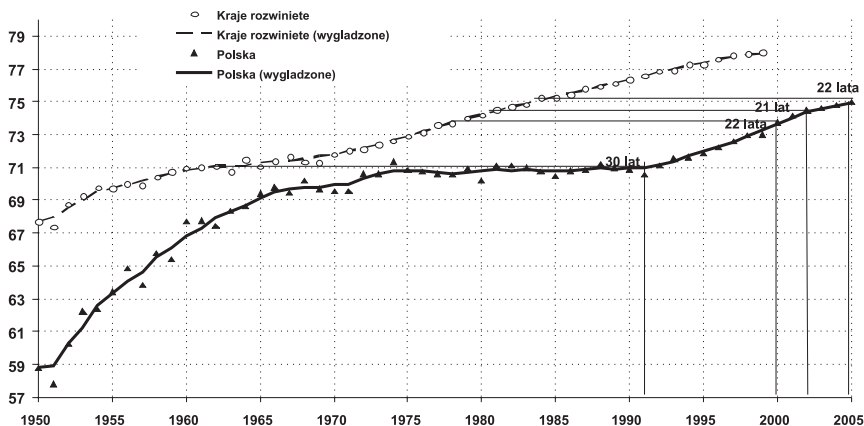


Warianty prognozy umieralności

Analiza zmian umieralności w wybranych krajach rozwiniętych (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Norwegia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Australia, Kanada i Stany Zjednoczone Ameryki) pozwoliła na oszacowanie „opóźnienia” Polski w stosunku do tych krajów.

Na początku lat 90 długość przeciętnego trwania życia, kształtowała się na poziomie jaki w wymienionych krajach występował 30 lat wcześniej. Do 2000 r. – dzięki korzystnym zmianom umieralności – dystans zmniejszył się do 21 lat, jednak kolejne lata przyniosły zahamowanie tej tendencji – w 2006 r. Polska miała do „odrobienia” 22 lata.

Wykres 10. Trwanie życia (dla obu płci łącznie)



Założenia do prognozy umieralności opierały się na koncepcji o kontynuacji spadku umieralności w Polsce w sposób uwzględniający trendy obserwowane w przeszłości w krajach rozwiniętych i wyznaczeniu opóźnienia zmian umieralności w Polsce w stosunku do tych krajów.

W zależności od tempa zmian – wyznaczono trzy warianty umieralności:

- **Wariant 1** – zakłada utrzymanie obecnego opóźnienia Polski w stosunku do wymienionych krajów (21-22 lata), co oznacza równomierny, niewielki spadek natężenia zgonów
- **Wariant 2** – oznacza zmniejszenie opóźnienia Polski w stosunku do krajów rozwiniętych do 15 lat w 2035 r.,

- **Wariant 3** – stanowi wypadkową poprzednich dwóch wariantów i zakłada 17 –letnie opóźnienie umieralności w stosunku do krajów rozwiniętych

Tabela 1. Prognozowane przeciętne trwanie życia w latach 2007–2035.

ROK	2007	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Wariant 1							
Mężczyźni	71,0	71,4	72,3	73,4	74,6	75,8	77,1
Kobiety	79,7	79,8	80,2	80,8	81,5	82,2	82,9
Wariant 2							
Mężczyźni	71,1	71,8	72,9	74,0	75,3	76,6	78,0
Kobiety	79,7	80,1	80,7	81,3	82,0	82,7	83,4
Wariant 3							
Mężczyźni	71,1	71,7	72,8	73,9	75,1	76,3	77,7
Kobiety	79,7	80,1	80,6	81,2	81,9	82,5	83,2

W warunkach społeczno-ekonomicznych lat 2006-2007, uznano za najbardziej prawdopodobny wariant 1. W terminologii przeciętnego dalszego trwania życia – należy spodziewać się stopniowego wzrostu tego parametru – do wartości 77,1 dla mężczyzn oraz 82,9 dla kobiet, w końcu horyzontu prognozy. Różnica między przeciętnym dalszym trwaniem życia kobiet i mężczyzn z obecnych 8,7 lat zmniejszy się do 5,8 lat. Zatem nadal będzie utrzymywać się nadumieralność mężczyzn, jednak jej skala będzie znacznie mniejsza.

W przekroju terytorialnym – we wszystkich województwach założono stopniowy spadek natężenia zgonów. Tempo wzrostu przeciętnego trwania życia będzie zgodne z przewidywanymi ogólnopolskimi parametrami trwania życia, a w przyszłości między województwami zostaną zachowane istniejące aktualnie różnicowania.

W uzasadnieniu wyboru podkreślano, że pozytywne zmiany umieralności są wypadkową dwóch tendencji – upowszechnienia zachowań prozdrowotnych i postępu technologicznego oraz poziomu usług medycznych. O ile pozytywne zmiany w latach 90 wynikały w dużej mierze z poprawy kondycji zdrowotnej dzięki zmianie stylu życia, to dalszy rozwój wymaga znacznych nakładów finansowych na poprawę dostępu do wysokospecjalistycznych usług medycznych. Za najważniejsze negatywne czynniki uznano:

- Czynniki instytucjonalne:
 - Niedokończoną reformę służby zdrowia,

- Złą kondycję finansową większości szpitali i placówek medycznych,
- Słaby dostęp do usług medycznych i opiekuńczych
- Dysproporcje w rozmieszczeniu ośrodków specjalistycznych
 - w tym ośrodków intensywnej opieki kardiologicznej,
- Likwidację systemu medycyny szkolnej
- Emigrację zarobkową wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia
- Czynniki behawioralne:
 - Utrzymujący się wysoki odsetek osób palących
 - Wzrost spożycia alkoholu
 - Wzrost odsetka osób z nadwagą
- Czynniki demograficzne:
 - Gwałtowne starzenie się populacji po 2020 roku
 - Wzrost średniego wieku rodzenia (czynnik ryzyka – hamujący obniżenie umieralności niemowląt)

Podsumowanie

Przewidywanie przyszłych kierunków zmian procesów demograficznych jest obarczone dużą niepewnością. W kraju, który od kilkunastu lat doświadcza przemian politycznych, społecznych i gospodarczych przyszły poziom urodzeń i zgonów w dużym stopniu zależy od wielu czynników poza demograficznymi. Procesy globalizacji powodują, że również światowe zmiany i kryzysy w sposób pośredni mogą oddziaływać na zjawiska demograficzne w kraju.

Wydaje się, że o ile nie wystąpią trudne do przewidzenia czynniki ekstremalne – łatwiej wyznaczyć przyszłe trendy umieralności. Kierunki zmian urodzeń „wymykają się” łatwym opisom i interpretacjom. Obserwowany od 2004 r. wzrost dzietności oceniany jest jako realizacja odłożonych urodzeń roczników wyżowych lat 70 i 80, przy korzystnej strukturze populacji kobiet w wieku prokreacyjnym. Jednak rodzi się oczywiste pytanie – może mamy już do czynienia ze zmianą postaw i rosnące urodzenia są tego przejawem? Przyszłość pokaże, czy ocena przebiegu przyszłych procesów została trafnie opisana.

Summary

The assumptions of the population projection – fertility, mortality

This paper presents main changes of fertility and mortality in the period of system transformation. It also outlines the economic and socio-cultural conditions which – according to the author – affected the choice of the variant of assumptions.

Zofia Kostrzewska

Główny Urząd Statystyczny

Założenia prognozy ludności – migracje

Wprowadzenie

Jednym z czynników mających wpływ na liczbę ludności Polski są migracje zagraniczne. Liczba ludności poszczególnych województw i mniejszych jednostek terytorialnych oraz miast i wsi zależy dodatkowo od migracji wewnętrznych. Przy opracowaniu prognozy ludności należało zatem przewidzieć zmiany migracji w prognozowanym okresie.

Przewidywanie trendów w migracjach ludności – zarówno wewnętrznych jak i zagranicznych – jest zadaniem trudnym i wiąże się z wysoką niepewnością wyników. Migracje są zjawiskiem, które jest uwarunkowane różnorodnymi czynnikami. Są przede wszystkim bardzo wrażliwe na zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, sytuacji na rynku pracy. Migracje zagraniczne są ponadto uzależnione od polityki migracyjnej państwa, ale jednocześnie są zależne od polityk innych krajów. Otwarcie rynków wielu krajów po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe możliwości podejmowania pracy za granicą. Na podjęcie decyzji o migracjach wpływają również czynniki związane z sytuacją rodzinną i warunkami materialnymi gospodarstwa domowego.

Ponadto migracje charakteryzują się różnorodnością form. Oprócz podstawowego, wspomnianego podziału na wewnętrzne i zagraniczne, rozróżnia się migracje na pobyt stały (osiedleńcze), a także na pobyt czasowy, wśród których bardzo istotne są migracje zarobkowe. Migracje czasowe mogą być krótko- i długookresowe. Każda z tych form determinowana jest przez inne czynniki i wymaga odrębnych analiz, każda ma również inne następstwa i występuje w różnej skali.

W okresie, kiedy były przygotowywane założenia do prognozy ludności, nie było jeszcze oznak kryzysu ekonomicznego, który dał o sobie znać w 2008 r., szczególnie w drugiej jego połowie. Należy podkreślić, że migracje – spośród czynników mających wpływ na liczbę i strukturę ludności – są najbardziej wrażliwe na tego typu zawirowania.

W opracowanej prognozie ludności uwzględnione zostały tylko zmiany rozmiarów migracji (wewnętrznych i zagranicznych) na pobyt stały oraz saldo wewnętrznych migracji na pobyt czasowy ponad 3 miesiące. Nie są to wszystkie migracje, ale te właśnie migracje są – jak dotych-

czas – uwzględniane w bilansach ludności. Czasowe migracje zagraniczne, których skala – zwłaszcza emigracji – w ostatnich latach jest znaczna, zostały uwzględnione tylko w takim sensie, że brano pod uwagę możliwość ich przekształcenia się w najbliższych latach w migracje definitywne.

Migracje ludności w latach 2000–2006

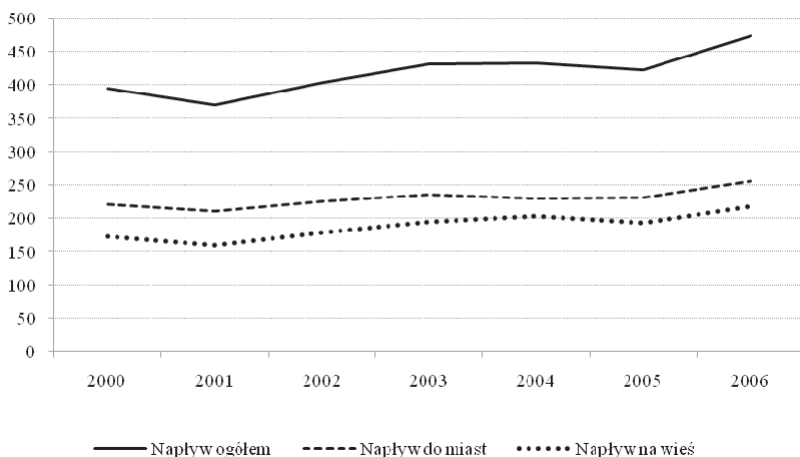
Prace nad opracowaniem prognozy migracji zostały poprzedzone analizą zmian w migracjach, jakie miały miejsce w ostatnich latach – szczególnie w latach 2000-2006.

W latach 2000-2005 nie odnotowano wyraźnych zmian rozmiarów migracji wewnętrznych (patrz wykres 1). Liczba osób, która zmieniła miejsce stałego zamieszkania w ciągu roku zawierała się w przedziale 370-430 tys. Napływ do miast przewyższał napływ na wieś. Należy zaznaczyć, że przez napływ do miast rozumie się nowe zameldowania na pobyt stały (zarówno ze wsi jak i z innych miast). W 2006 r. zaobserwowano wzrost migracji, a początek 2007 r. potwierdzał ten trend.

Wykres 1. Migracje wewnętrzne na pobyt stały w latach 2000–2006

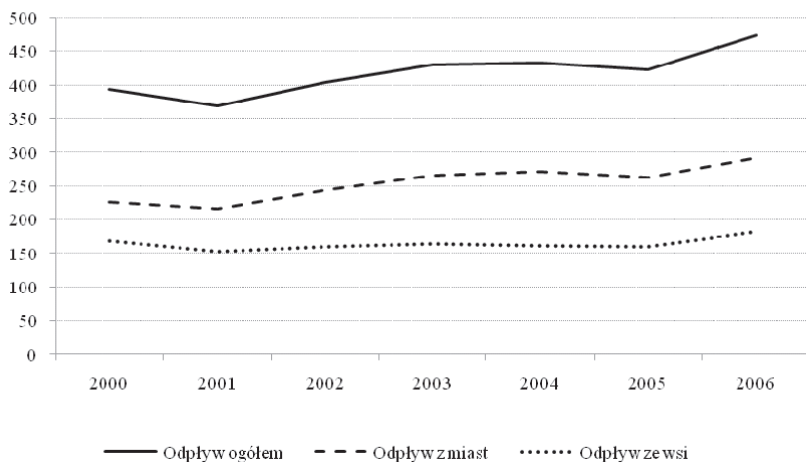
A. Napływ

w tys.



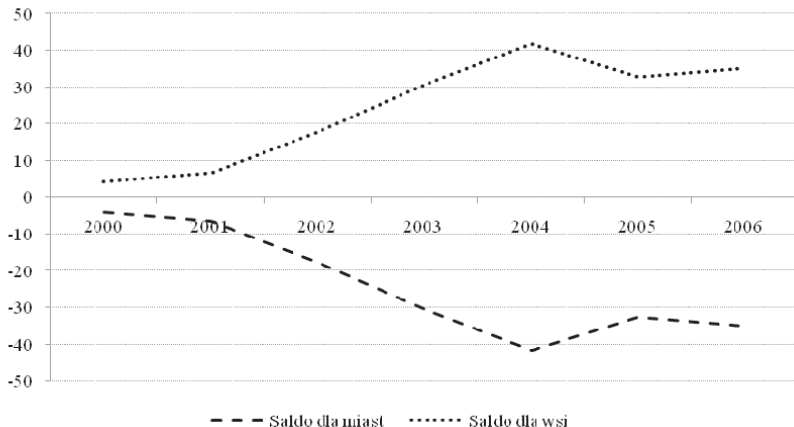
B. Odływ

w tys.



C. Saldo

w tys.



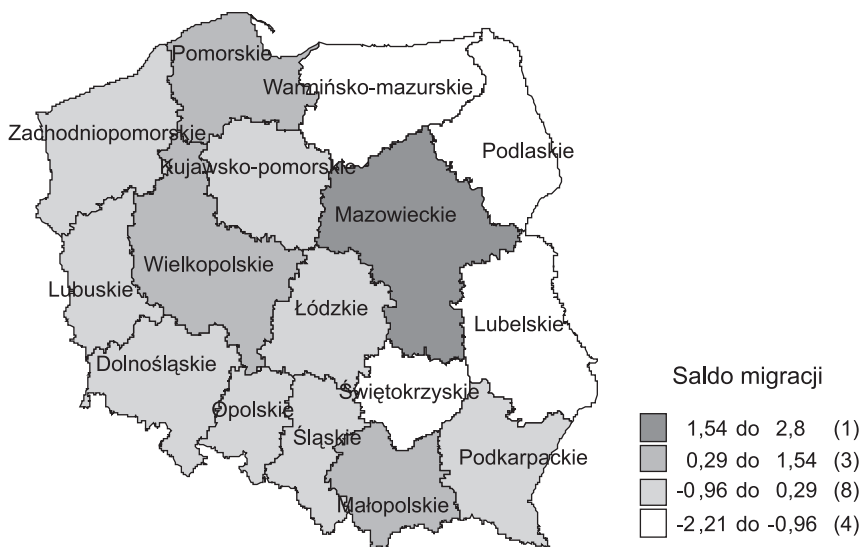
Źródło: GUS

W analizowanym okresie odływ z miast był większy niż odływ ze wsi, przy czym odływ z miast rósł – w 2005 r. (263 tys.) był wyższy niż w 2000 r. (225 tys.), natomiast odływ ze wsi utrzymywał się prawie na stałym poziomie (ok. 160 tys. osób).

W rezultacie obserwowano ujemne saldo migracji w miastach i dodatnie dla wsi. Saldo dla miast malało już w latach 90-tych ubiegłego wieku (w 1990 r. wynosiło 113 tys., a w 1999 r. – ok. 3 tys. osób), ale było ciągle dodatnie. Utrzymywanie się tego trendu doprowadziło w następnych latach do spadku salda dla miast poniżej zera.

Występowało znaczne zróżnicowanie terytorialne rozmiarów migracji. Migracje z poszczególnych województw i migracje wewnątrzwojewódzkie zależą od liczby ludności danego województwa, ale jest to tylko jeden z czynników warunkujących różnice. Skala migracji wewnętrznych zależy od rozwoju gospodarczego województwa, sytuacji na jego rynku pracy. Dobra sytuacja na rynku pracy jest czynnikiem „przyciągającym” migrantów, gorsza jest bodźcem „wypychającym”. To sprawia, że niektóre województwa tracą ludność na skutek migracji bardziej niż inne (patrz ryc. 1). Dotyczy to szczególnie województw Polski wschodniej (warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego). Najwięcej w wyniku migracji wzrasta liczbę ludności woj. mazowieckiego, gdzie głównym magnesem przyciągającym migrantów jest Warszawa. Dodatkowo saldo migracji mają ponadto województwa: małopolskie, wielkopolskie i pomorskie, a ostatnio również dolnośląskie.

Ryc. 1. Saldo migracji wewnętrznych na pobyt stały w 2005 r. według województw (na 1000 ludności)



W migracjach zagranicznych na pobyt stały do 2006 r. nie obserwowano znaczących zmian. Imigracja była na niewielkim poziomie, lekki jej wzrost nastąpił po 2004 r. Napływ z zagranicy do miast był większy niż na wieś.

Liczba emigracji przewyższała oczywiście liczbę imigracji (Polska od dziesięcioleci jest krajem emigracyjnym). W latach 2000–2005 nie obserwowano również znacznych zmian w odpływie na stałe za granicę, a emigracja ze wsi pozostawała wręcz na stałym poziomie. W 2006 r. wystąpił bardzo duży wzrost emigracji ogółem – nie tylko z miast ale i – chociaż w mniejszym stopniu – ze wsi.

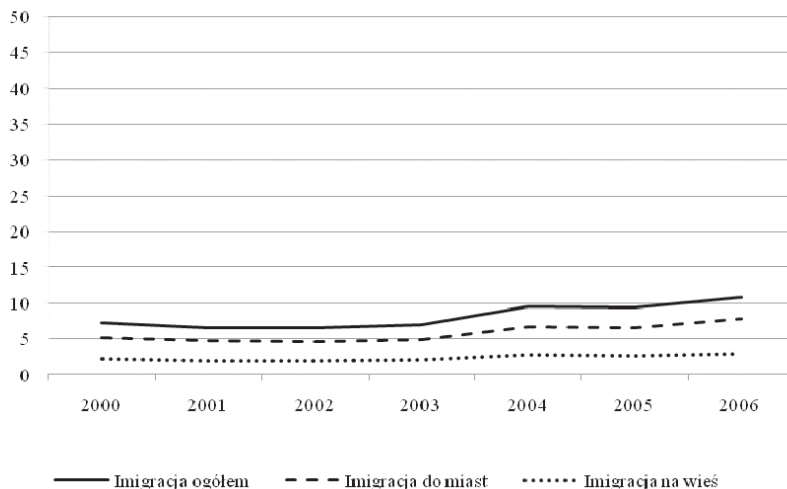
W rezultacie obserwowano ujemne saldo migracji zagranicznych, które w 2006 r. osiągnęło rekordowo niską wartość – poniżej 35 tys. osób. Więcej osób ubyło w miastach (patrz wykres 2).

Dane za 2006 r. wskazywały, że w migracjach zagranicznych zaczynają się dynamiczne zmiany, które były efektem wstąpienia Polski do UE. Nasuwał się wniosek, że część licznych wyjazdów na pobyt czasowy, które miały miejsce po 2004 r. zaczęły przekształcać się w pobyty stałe za granicą.

Wykres 2. Migracje zagraniczne na pobyt stały w latach 2000–2006

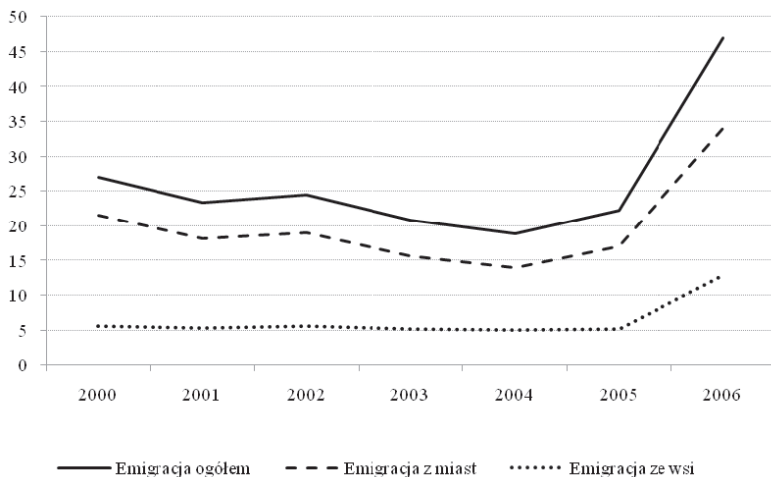
A. Imigracja

wtys.

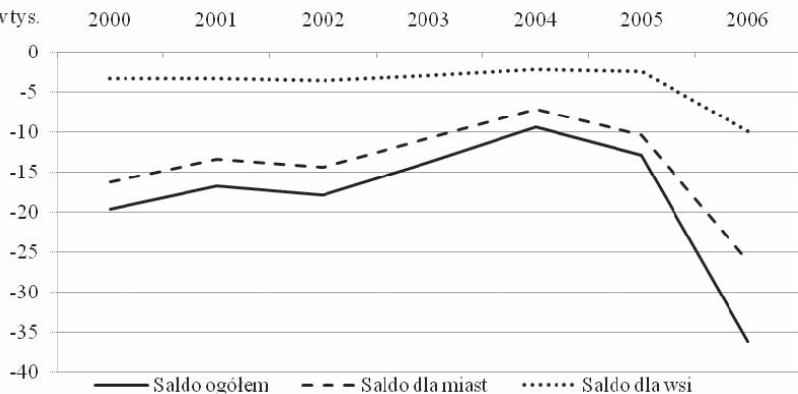


B. Emigracja

wtys.

**C. Saldo**

wtys.



Źródło: GUS

W prognozowaniu migracji na następne lata rozważano, jak poszczególne czynniki mogą wpłynąć na skalę ruchów wędrowkowych, uwzględniając przy tym zarówno przyczyny hamujące jak i powodujące wzrost migracji.

Czynniki wpływające na skalę migracji wewnętrznych

Oczywista prawdą jest fakt, że na wielkość migracji wewnętrznych – zarówno napływu jak i odpływu – duży wpływ ma liczba zawieranych małżeństw, która z kolei jest związana z wyżami i niżami demograficznymi (jest tu oczywiście przesunięcie w czasie o dwadzieścia kilka lat). Zawarcie małżeństwa bardzo często łączy się z migracją. Obecnie obserwuje się wzrost liczby zawieranych małżeństw osób z wyżu lat osiemdziesiątych.

Ponadto przyjęto, że w przyszłości – tak jak obecnie – występować będzie zjawisko przekształcania się migracji na pobyt czasowy w migracje definitywne. Założono również, że kolejne pokolenia będą bardziej mobilne i w niedalekiej przyszłości zmiany miejsca zamieszkania będą częstsze – tak jak w przypadku krajów zachodnich, gdzie miejsce pracy jest częściej czynnikiem determinującym wybór miejsca zamieszkania.

Jednocześnie założono, że zadziałają czynniki hamujące wzrost migracji. Jedną z nich będzie starzenie się ludności, kurczenie się zasobu osób w wieku mobilnym, a także zmniejszanie się liczby ludności Polski.

Ponadto przyjęto, iż dysproporcje między województwami będą się zmniejszać – w czym zapewne pomoże wykorzystanie środków z Unii Europejskiej – i za kilka lat nie będzie wyraźnej motywacji aby zmienić miejsce zamieszkania.

Innym czynnikiem hamujących wzrost migracji wewnętrznych jest możliwość ich zastąpienia przez emigracje czasowe za granicę. Emigracja zarobkowa w wielu przypadkach może pomóc w realizacji zamierzeń związanych z poprawą warunków mieszkaniowych lub zdobyciem funduszy na założenie działalności gospodarczej w miejscu obecnego zamieszkania.

W kwestii migracji między miastem a wsią również będą działać przeciwstawne czynniki. Miasta będą w dalszym ciągu dawać większą możliwość uzyskania pracy. To w miastach znajdują się ośrodki akademickie, które przyciągają młodzież. Z pewnością działać będzie – tak jak dotychczas – zasada, że część tej młodzieży osiedli się po studiach w mieście, co w połączeniu ze znaczną liczbą obecnie studiujących osób przyczyni się do zwiększania się liczby ludności miast. Jednocześnie, m.in. na skutek napływu funduszy unijnych, dopłat do produkcji rolnej, poprawi się sytuacja ekonomiczna wsi, co będzie czynnikiem

hamującym odpływ z terenów wiejskich. Ponadto kontynuowany będzie odpływ z dużych miast na tereny wiejskie położone w pobliżu tych miast. Stosunkowo wysokie ceny mieszkań w miastach, poprawa komunikacji między miastami a miejscowościami podmiejskimi sprzyjać będą decyzjom o zamieszkiwaniu na wsi, przy zachowaniu pracy w mieście.

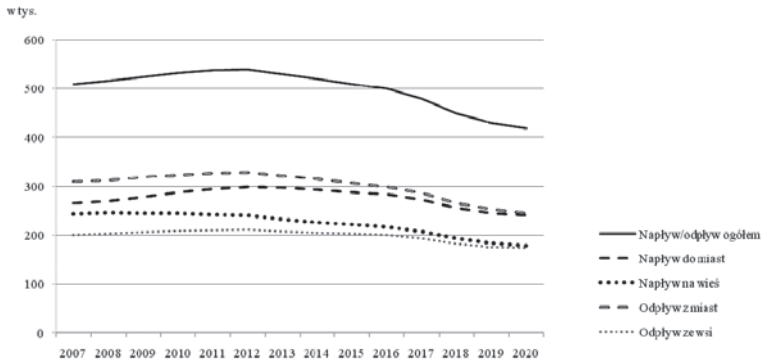
Uznano jednak, że miasta będą silniej przyciągać migrantów i dodatnie saldo migracji dla wsi będzie maleć, a saldo dla miast będzie rosło.

Jak zaznaczono na wstępie, w związku dynamicznym charakterem migracji, przewidywanie ich w dłuższym horyzoncie czasowym jest bardzo ryzykowne. W prognozie skupiono się na przewidywaniu zmian zarówno w migracjach wewnętrznych jak i zagranicznych do 2020 r. – pozostawiając w dalszych latach stałe wartości z poziomu 2020 r. W latach 2021-2035 zmiany oczywiście będą występować, ale w opracowanej prognozie ich nie uwzględniono.

Prognoza migracji wewnętrznych do roku 2020

Analiza różnych czynników, ich siły i charakteru – „przyciągającego” lub „wypychającego” doprowadziły do wniosku, że migracje do pewnego momentu (gdzieś do roku 2012) będą rosły, a następnie będą maleć. Rozpatrywano 2 warianty – z różnym tempem wzrostu migracji: wariant I – z większym wzrostem wielkości strumieni migracyjnych i wariant II – z łagodniejszym wzrostem. Jako bardziej prawdopodobny wybrany został wariant I, w którym przewiduje się wzrost migracji do 540 tys. w 2012 r., a następnie spadek do 420 tys. w 2020 r. Jednocześnie wariant ten przewiduje w całym prognozowanym okresie dodatnie saldo dla wsi, które jednak będzie stopniowo malało.

Odpływ z miast pozostanie większy od napływu, ale pod koniec okresu różnice będą niewielkie. Saldo rocznych strumieni migracyjnych dla miast pozostanie ujemne, ale w końcu prognozowanego okresu wynosić będzie tylko -4 tys. (podczas gdy w 2007 r. wynosiło około -48 tys.).

Wykres 3. Prognoza migracji wewnętrznych do roku 2020 (wariant I)

Źródło: GUS

Czynniki wpływające na skalę migracji zagranicznych

Wszystko wskazuje na to, że w przypadku **imigracji** w najbliższej przyszłości działać będą głównie czynniki powodujące jej wzrost. Wydaje się, że problemem pozostaje tylko tempo tego wzrostu.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost imigracji na pobyt czasowy zza wschodniej granicy. Założono, że skala tych imigracji w najbliższych latach będzie rosła, co spowodowane będzie konicznością zastępowania – w niektórych sektorach i zawodach – Polaków przebywających czasowo za granicą. Należy się spodziewać, że część tych imigracji przekształci się z czasem w imigrację na stałe.

Obecnie zdecydowana większość imigrantów na stałe to powracający z emigracji Polacy. Znaczna skala emigracji na stałe – jako następstwo licznych emigracji czasowych – spowoduje wzrost liczby Polaków za granicą. Wydaje się, że naturalną konsekwencją tego faktu będzie większa liczba powrotów Polaków. Będą również występowały powroty z emigracji lat 80-tych. Zakłada się, że wielu Polaków po zakończeniu aktywności zawodowej (przejściu na emeryturę) zechce wrócić do ojczystego kraju.

Ponadto poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce spowoduje wzrost atrakcyjności naszego kraju dla cudzoziemców, jak również zachęci wielu Polaków do powrotu z emigracji.

W przypadku **emigracji** będą działać zarówno czynniki powodujące jej wzrost, jak i hamujące to zjawisko. Przyjęto, że w najbliższych latach emigracja będzie do pewnego czasu rosła, ponieważ część osób, któ-

re przebywają obecnie czasowo za granicą zdecyduje się osiedlić tam na stałe i wymelduje się z pobytu stałego w Polsce. Ponadto w kolejnych latach będzie rosła jako efekt łączenia rodzin – osoby, którym powiodło się za granicą będą ściągać swoich bliskich. Działania sieci migracyjnych, dostępność informacji o życiu i warunkach pracy na emigracji również będzie sprzyjać nowym wyjazdom.

Czynnikiem zwiększającym emigracje będzie z pewnością pełne otwarcie rynków pracy Niemiec i Austrii w 2011 r. Najpierw wzrosną emigracje na pobyt czasowy, a emigracje na pobyt stały będą przesunięte w czasie o kilka lat.

Jednakże w okresie objętym prognozą zaczną działać również czynniki hamujące emigracje. Zakłada się, że w pewnym momencie nastąpi nasycenie rynków pracy w krajach, które otworzyły je dla Polaków po 2004 r. Ponadto emigracje hamować będzie poprawiająca się sytuacja gospodarcza Polski.

Pod koniec prognozowanego okresu o sobie znać kurczenie się zasobów ludności w wieku produkcyjnym. Na rynek pracy wejdą osoby z niżu demograficznego, a poza tym należy wziąć pod uwagę, że znaczna emigracja w latach wcześniejszych dotyczyć będzie osób młodych. Nastąpi zatem wyczerpywanie się potencjału emigracyjnego Polski.

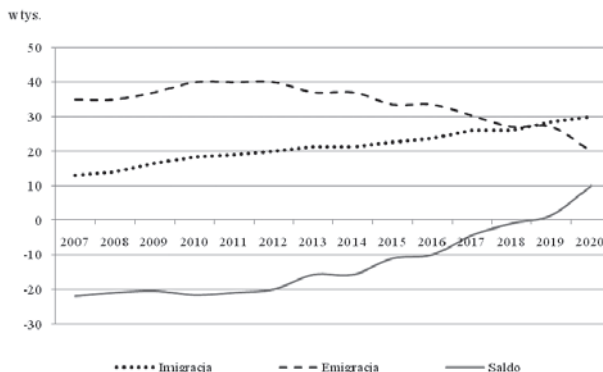
Prognoza migracji zagranicznych do roku 2020

W przypadku migracji zagranicznych również – podobnie jak w przypadku migracji wewnętrznych – rozpatrywano 2 warianty. Obydwa zakładały najpierw wzrost, a potem spadek emigracji.

Wariant I zakładał stosunkowo duży wzrost wielkości strumieni emigracyjnych w najbliższych latach i był oparty na założeniu, że wzrost zaobserwowany w 2006 r. utrzyma się. W wariantcie tym – na skutek znacznej emigracji – saldo migracji byłoby ujemne w całym prognozowanym okresie. Wariant II zakładał łagodniejszy wzrost strumieni emigracyjnych.

W prognozie ludności został ostatecznie uwzględniony wariant II, który został uznany jako bardziej prawdopodobny. Wariant ten przewidywał:

- wzrost emigracji do 40 tys. w 2010 r., utrzymywanie się podobnego poziomu przez kilka lat, a następnie stopniowy spadek – do 20 tys. w 2020 r.,
- wzrost imigracji w całym okresie – 30 tys. w 2020 r.,
- wystąpienie dodatniego salda migracji zagranicznych po 2018 r.

Wykres 4. Prognoza migracji zagranicznych do roku 2020 (wariant II)

Źródło: GUS

Zakończenie

Jak już wspomniano, w 2007 r., kiedy tworzone były założenia nie przewidywaliśmy kryzysu ekonomicznego. Nie wiadomo jak dugo będzie on trwać nie tylko w naszym kraju, ale w innych krajach, jak będzie głęboki. Nie wiadomo jak zareagują poszczególni migranci, czy będą przeczekiwać kryzys za granicą, czy będą powracać. Wydaje się, że wyjazdów będzie w najbliższych latach mniej niż zakładano. Migracje są uwarunkowane sytuacją ekonomiczną, sytuacją na rynku pracy Polski i innych krajów, a ta pozostaje w znacznym stopniu niewiadomą.

Zaproponowany został wariant, który w danym okresie wydawał się najbardziej prawdopodobny i przewidziane w nim wielkości strumieni migracyjnych zostały uwzględnione w prognozie ludności. Opracowana prognoza pokazuje jak przyjęty poziom migracji – w powiązaniu z innymi czynnikami, czyli dzietnością i umieralnością – wpłynie na liczbę i strukturę ludności Polski.

Summary

Assumptions of the population projection – migration

This paper presents the assumptions adopted for the purpose of projecting *migration of population*, a factor that influences the num-

ber of population. The paper contains an analysis of migration changes – both internal and international – in 2000-2006; the analysis has been the first step towards formulating the projection assumptions. The paper also presents “push” and “pull” factors taken into account while forecasting future migration changes. The projection covers changes in definitive migration until 2020. With respect to internal migration, an increase in migration flow has been projected until 2012, with a slow decrease afterwards, as well as positive migration balance in rural areas, though with a decreasing tendency. As for international migration, gradual immigration growth is projected for the whole period covered, with emigration increasing until 2012 and then decreasing. As a result of these changes, after 2018 Poland is projected to reach a positive balance of international migration.

Zbigniew Strzelecki

Rządowa Rada Ludnościowa, SGH

Janusz Witkowski

Główny Urząd Statystyczny

Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa w Kielcach

Lucyna Nowak

Główny Urząd Statystyczny

Perspektywy demograficzne Polski

Polska jest krajem o dużej dynamice zmian sytuacji ludnościowej. Miały na to wpływ zarówno uwarunkowania historyczne, jak i procesy przemian społeczno-gospodarczych. W pierwszym przypadku mamy na myśli wydarzenia i konsekwencje drugiej wojny światowej oraz proces szybkiej odnowy biologicznej społeczeństwa polskiego w okresie kilku lat po wyzwoleniu ziem polskich. W drugim przypadku myślimy o latach dziewięćdziesiątych, kiedy Polska wkroczyła na drogę zasadniczej przebudowy systemu politycznego, społecznego i gospodarczego. Tej przebudowie systemowej towarzyszyło wiele zjawisk, które były konsekwencją głębokiego kryzysu gospodarczego na początku lat dziewięćdziesiątych, a między innymi pogarszająca się sytuacja na rynku pracy z masowym bezrobociem, zmniejszenie poziomu konsumpcji gospodarstw domowych, nasilenie się zróżnicowania dochodów ludności czy poszerzenia się zasięgu niedostatku i ubóstwa. Te zjawiska i procesy nie pozostały bez wpływu na postawy i zachowania demograficzne ludności i znalazły odzwierciedlenie w przebiegu procesów demograficznych tego okresu.

Należy podkreślić, że najważniejsze problemy rozwoju ludnościowego w kolejnych latach i okresach były omawiane i komentowane w corocznych raportach demograficznych przygotowywanych przez Rządową Radę Ludnościową. Zawierają one charakterystykę i ocenę bieżącej sytuacji demograficznej, omówienie podstawowych tendencji w zakresie rozwoju ludności z wyeksponowaniem pozytywnych i negatywnych zjawisk, a także podejmują w sposób pogłębiony wybrane (aktualne) aspekty rozwoju demograficznego Polski. Raporty stanowią więc kompendium wiedzy o prawidłowościach rozwoju demograficznego Polski w okresie powojennym.

Na wstępie podkreślenia wymagają najważniejsze cechy rozwoju ludnościowego, zwłaszcza w latach 1970-2008. Sytuacja w tym bowiem

okresie ukształtowała w dużym stopniu przesłanki, a nawet warunki, dla przyszłości demograficznej Polski do 2035 r.

Generalnie można przyjąć, że cały powojenny okres rozwoju ludnościowego Polski aż do chwili obecnej, cechują następujące prawidłowości:

- Dynamiczny rozwój ludności w okresie PRL i jego spowolnienie w okresie RP,
- Decydujące znaczenie ruchu naturalnego w dynamice rozwoju,
- Mało znaczące wahania w natężeniu małżeństw i rozwodów,
- Spadek płodności kobiet najważniejszą cechą zmian,
- Wejście w obszar zwięzonej zastępowalności pokoleń po rozpoczęciu transformacji systemowej,
- Powolna systematyczna poprawa umieralności,
- Zmniejszanie się różnic w zachowaniach demograficznych ludności miast i wsi oraz regionów,
- Transformacja wzorców migracji wewnętrznych,
- Intensyfikacja czasowych migracji zagranicznych w okresie transformacji

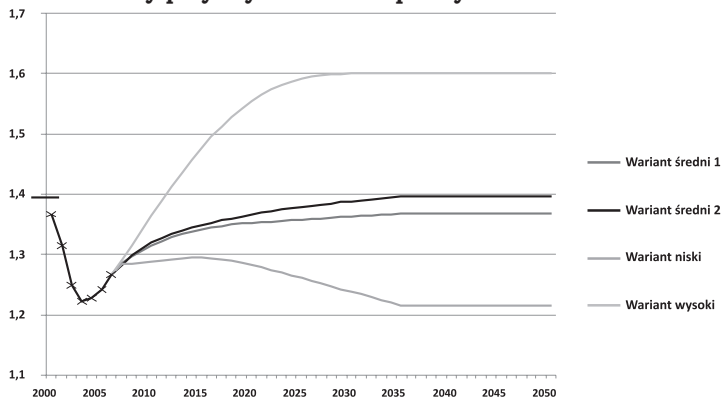
oraz w konsekwencji zmiany w strukturze wieku ludności w kierunku zmniejszania się udziału dzieci i młodzieży, a wzrostu – starszych roczników wieku produkcyjnego i ludności w wieku poprodukcyjnym z silnym przyrostem liczebności najstarszych roczników. Tak ukształtowane cechy rozwoju demograficznego Polski, stanowią mało optymistyczne podstawy dla jego kształtowania się w przyszłości.

Jednakże od 2004 roku w Polsce obserwujemy powolny wzrost liczby urodzeń do 415 tys. w 2008 roku. Jest to kolejny, piąty już rok zwiększonej liczby urodzeń. Rok 2008 był także korzystny z punktu widzenia innych prawidłowości rozwoju demograficznego Polski: większa liczba zawartych małżeństw, większy niż w 2007 roku przyrost naturalny ludności, stabilizacja zgonów niemowląt oraz stabilizacja liczby ludności. Był to więc pierwszy po dziesięciu latach ubytku rzeczywistego ludności rok jej stabilizacji. Nieznacznie zwiększyła się natomiast liczba zgonów ludności, jako efekt procesu starzenia się społeczeństwa polskiego oraz – liczba rozwodów. W 2008 roku utrzymały się korzystne tendencje rozwoju demograficznego obserwowane od 4-5 lat. Czy zapowiada to pozytywne trendy w rozwoju ludności w perspektywie najbliższych około 30 lat. Na to pytanie odpowiada najnowsza prognoza demograficzna opracowana w GUS w 2008 roku i obejmująca okres do 2035 roku.

1. Istota przyjętych założeń prognostycznych na lata 2008-2035

O wiarygodności prognozy decyduje trafność przyjętych założeń dotyczących kształtowania się poszczególnych procesów mających wpływ na rozwój ludności: dzietności kobiet, natężenia zgonów, migracji wewnętrznych i zagranicznych ludności.¹ Każdy z tych procesów nastrocza inne problemy do rozwiązania przy formułowaniu założeń, ale generalnie zależą one od dynamiki i zmienności kształtowania się tych procesów. Stabilność prawidłowości rozwoju ludnościowego znacznie zwiększa możliwości poprawnego przyjęcia założeń prognostycznych. Polska należy do grupy krajów o największych wahaniami sytuacji ludnościowej w całym powojennym okresie i ta zmienność jest charakterystyczna także dla aktualnego przebiegu procesów demograficznych (obecnego okresu). Zdecydowanie największe zmiany w ciągu ostatnich kilkunastu lat wystąpiły w zakresie dzietności kobiet². Nic więc dziwnego, że w dyskusji nad założeniami szczególnie dużo uwagi poświęcono dzietności kobiet. Tym bardziej, że różnice poglądów wśród demografów w zakresie przyszłych tendencji w zakresie rozrodzności są dość duże. Ze względu na znaczenie urodzeń małżeńskich dla kształtowania ogólnej liczby urodzeń w Polsce, wyjąciową kwestią dla oszacowania przyszłej liczby urodzeń są przewidywania dotyczące modelu rodziny (prawidłowości tworzenia rodzin, wieku zawierania małżeństw, modelu dzietności rodzin).³

Wykres 1. Warianty przyszłych zmian współczynnika dzietności



¹ J. Witkowski, L. Nowak, M. Waligórski: Przyszłość demograficzna Polski w świetle najnowszej prognozy ludności, „Kontrola Państwowa”, 2008 nr 6, s. 18-34.

² Prognoza ludności na lata 2008-2035, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009, s. 16-36.

³ Jak wyżej, s. 36-41.

Biorąc pod uwagę różne uwarunkowania zmian płodności kobiet zaproponowano cztery warianty przyszłych zmian dzietności kobiet, od niskiego do wysokiego. Żaden z wariantów nie zakładał zasadniczych zmian w zachowaniach prokreacyjnych kobiet w perspektywie 2035 roku. Przyjęto jednak, że w prognozowanym okresie będzie miała miejsce kontynuacja reformy systemu zabezpieczenia społecznego oraz wysokich migracji zarobkowych, ale nastąpi poprawa sytuacji zawodowej młodych osób, utrzyma się względnie trwały wzrost gospodarczy, a w ślad za tym poprawa sytuacji na rynku mieszkaniowym i bardziej aktywna polityka rodzinna wspomagająca rodziny w realizacji funkcji wychowawczych, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i możliwości łącznie pracy zawodowej z rodziną. Te założenia wskazywały na średni wariant poziomu dzietności jako najbardziej prawdopodobny. Jednakże po opiniach i dyskusji z ekspertami, wariant ten został zmodyfikowany w ten sposób, że zwiększono nieco współczynniki dzietności przyjęte pierwotnie w wariantcie średnim. Jako najbardziej prawdopodobny uznano zatem wariant średni 2.

Tabela 1. Wartości współczynnika dzietności według wariantów dla lat 2007–2050

Rok	Niski	Średni wiek rodzenia	Średni 1	Średni wiek rodzenia	Średni 2	Średni wiek rodzenia	Wysoki	Średni wiek rodzenia
2007	1,28	28,38	1,29	28,38	1,28	28,38	1,29	28,38
2010	1,29	28,78	1,31	28,73	1,32	28,73	1,37	28,70
2015	1,29	29,40	1,34	29,28	1,35	29,28	1,48	29,20
2020	1,28	30,00	1,35	29,81	1,37	29,81	1,56	29,68
2025	1,26	30,61	1,36	30,34	1,38	30,34	1,59	30,16
2030	1,24	31,25	1,36	30,91	1,39	30,91	1,60	30,68
2035	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2040	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2045	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2050	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15

Źródło: Prognoza ludności na lata 2008-2035, s. 39

Te założenia dotyczące kształtowania się współczynników dzietności przełożyły się na zmiany w liczbie urodzeń. To one decydują o dynamice rozwoju ludności w naszym kraju. Dotychczasowe falowanie wielko-

ści urodzeń i występowanie tzw. wyżów i niżów urodzeń wpływa także na kształtowanie się przyszłej liczby urodzeń. Po trwającym nieprzerwanie przez dwie dekady spadku urodzeń, począwszy od 2004 roku obserwowany jest ich wzrost. Jednakże notowany w ostatnich latach poziom urodzeń jest w dużym stopniu efektem realizacji odłożonych urodzeń wyżowych roczników kobiet, urodzonych w końcu lat 70-tych oraz na początku lat 80-tych. Analiza ruchu naturalnego wykazuje bowiem, że zarówno w miastach jak i na wsi nastąpiło przesunięcie wieku największego natężenia urodzeń do starszych grup wieku, co świadczy o odkładaniu urodzeń w czasie. Te prawidłowości muszą być zatem uwzględnione w definiowaniu założeń dotyczących kształtowania się przyszłej liczby urodzeń.

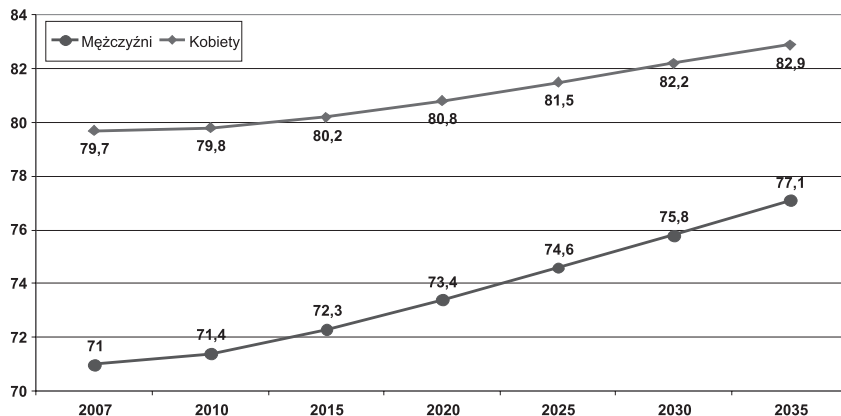
Przewiduje się wobec tego, że do 2012 roku włącznie będzie występował wzrost liczby urodzeń, słabnący jednak w kolejnych latach (wykres). Zakłada się bowiem wzrost współczynnika dzietności ogólnej od wartości 1,30 w roku 2007 do 1,36 w 2010 oraz 1,42 w 2015, zaś od ok. 2022 roku współczynnik z niewielkimi wahaniami będzie oscylował wokół wartości 1,45 (tabl.). Nie przewiduje się zatem znaczącego zwiększenia dzietności kobiet i zbliżenia jej intensywności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń. Tym samym przekładając powyższe dane na liczbę urodzeń należy spodziewać się, że największa ich liczba wystąpi w 2011 r. – 411,2 tys. (w 2007 – 387,9 tys.) – wykres. W następnych latach liczba urodzeń będzie systematycznie maleć aż do najniższego poziomu w roku 2035, kiedy wyniesie prawdopodobnie tylko 272 tys. Te niekorzystne zmiany w liczbie urodzeń wynikają nie tylko ze zmian w poziomie dzietności kobiet, ale także (nawet w większym stopniu) ze zmiany struktury wieku populacji kobiet. O ile w 2007 kobiety w wieku rozrodczym stanowiły 49,3% ogólnej liczby kobiet, to w 2035 będzie ich tylko 38, 8%. W świetle tych założeń dotyczących przyszłych zmian w liczbie urodzeń nie należy oczekiwać, że będzie to czynnik sprzyjający zahamowaniu spadkowego trendu liczby ludności Polski.

Bardziej optymistyczne oczekiwania dotyczą umieralności i trwania życia. Od kilku lat w Polsce obserwujemy wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia ludności, silniejszego w przypadku mężczyzn niż kobiet. Takie też przewidywania przyjmuje demografowie na następne lata, chociaż ujawniły się znaczące różnice poglądów co do dynamiki oczekiwanych zmian w zakresie umieralności. Zgodzono się jednak, że będzie następował dalszy spadek umieralności, w szczególności osób w średnim wieku, ale jego tempo będzie zapewne wolniejsze

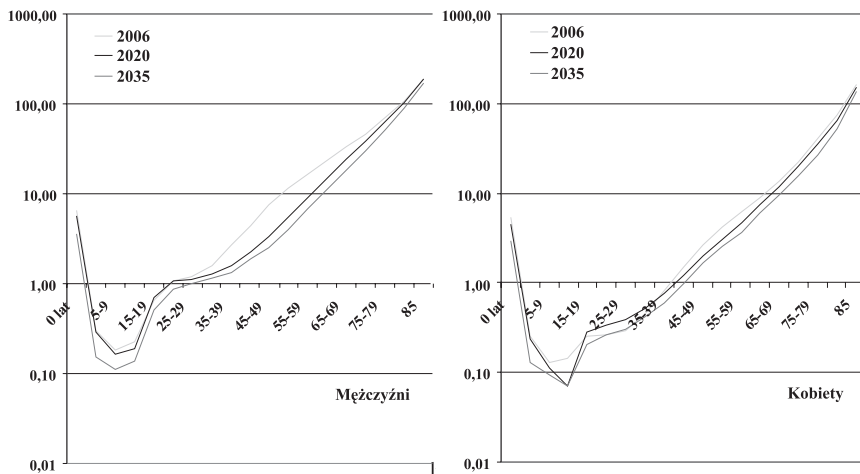
niż w ostatnich latach. Wyczerpują się bowiem proste rezerwy ograniczenia umieralności ludności, a zachowanie tego trendu w przyszłości będzie wymagało większego wysiłku społeczeństwa w zakresie profilaktyki zdrowotnej i prozdrowotnych zachowań poszczególnych osób. Tym samym w zakresie umieralności, drugiego czynnika wpływającego na poziom przyrostu naturalnego i w konsekwencji na zmiany w liczbie ludności, założono że obserwowane w ostatnich latach – wolniejsze niż w dekadzie lat 90-tych – tempo spadku natężenia zgonów utrzyma się w przyszłości, co „przekłada się” na powolny wzrost przeciętnego dalszego trwania życia.

Tak przyjęte założenia oznaczają, że nie zmniejszy się dystans czasu, jaki pod względem przeciętnego trwania życia dzieli Polskę w stosunku do 15 wysokorozwiniętych krajów i utrzyma się w całym prognozowanym okresie na podobnym poziomie (obecnie szacuje się, że odrobienie tego dystansu wymagałoby około 21-22 lat). Za przyjęciem takiego założenia przemawiają utrzymujące się problemy z restrukturyzacją służby zdrowia, słabym dostępem do usług medycznych i opiekuńczych, emigracją zarobkową wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia, co w sytuacji starzejącego się społeczeństwa jest czynnikiem hamującym badania – zmian w trybie życia Polaków, nadal wysoki odsetek osób pali papierosy, rośnie spożycie alkoholu, znaczna liczba osób zmagają się z nadwagą, co ma również negatywny wpływ na poziom umieralności.

Wykres 2. Przeciętne trwanie życia w latach 2007–2035



Wykres 3. Współczynniki zgonów ludności wg wieku do 2035 roku wg przyjętego wariantu

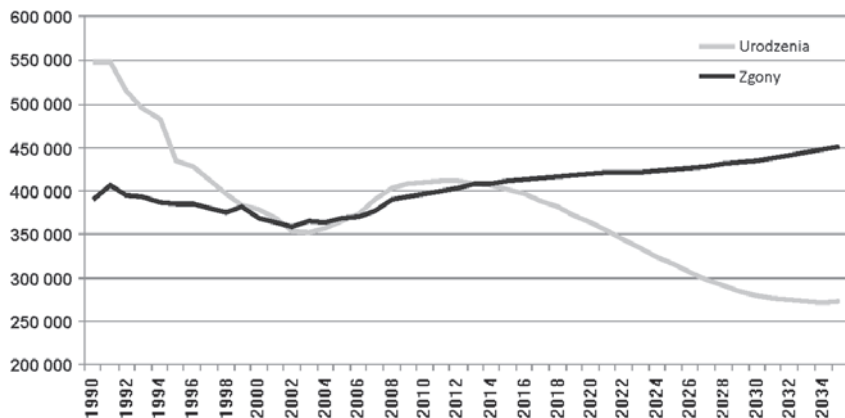


Źródło: Prognoza ludności..., op.cit., s. 55

Zgodnie z założeniami, największe zmiany w natężeniu zgonów przewiduje się wśród mężczyzn w wieku 40-64 lata, zaś wśród kobiet w wieku 50-59 oraz w najmłodszych rocznikach. W 2035 roku prognozowane przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn wzrośnie do 77,1 lat (o 6,1 lat w porównaniu z 2007 rokiem), zaś kobiet do 82,9 (a więc o ponad 3 lata). Różnica między przeciętnym dalszym trwaniem życia kobiet i mężczyzn z obecnych 8,7 lat zmniejszy się do 5,8 lat (wykres 2). Zatem nadal będzie utrzymywać się nadumieralność mężczyzn, jednak jej skala będzie znacznie mniejsza. W efekcie tak przyjętych założeń dotyczących natężenia zgonów oraz przeciętnego trwania życia, a także dalszego procesu starzenia się społeczeństwa polskiego, praktycznie w całym okresie objętym prognozą będzie zwiększać się liczba zgonów w skali kraju (do ponad 450 tys. w 2035 roku). Liczba zgonów będzie więc większa niż liczba urodzeń, a tym samym począwszy od połowy przyszłej dekady wystąpi ujemny przyrost naturalny i to w skali systematycznie się powiększającej – do końca prognozowanego okresu.

Przyjęte założenia dotyczące dzietności i umieralności ludności Polski w perspektywie do 2035 roku będą skutkować zmianami w liczbie urodzeń i zgonów, które zobrazowano na poniższym wykresie.

Wykres 4. Urodzenia i zgony w latach 1990-2007 oraz prognoza na okres 2008-2035



O liczbie ludności oraz przestrzennym jej rozmieszczeniu decydują także migracje wewnętrzne i zagraniczne ludności. Przy zmieniających się w Polsce wzorcach migracji, głównie malejącym natężeniu migracji wewnętrznych oraz zwiększającej się liczbie czasowych migracji zagranicznych i zdecydowanej przewadze liczby emigrantów nad imigrantami, przewidywanie przyszłych ruchów migracyjnych jest niezwykle trudne. Zależą one bowiem od wielu czynników, głównie związanych z sytuacją społeczno-gospodarczą i warunkami życia ludności w Polsce i w krajach docelowej emigracji Polaków. Mogą one zmieniać siłę swojego oddziaływania w stosunkowo krótkim czasie, przez to uznawane są za najbardziej niestabilny czynnik determinujący przyszłą sytuację ludnościową. Polska jest właśnie w takim okresie, co oznacza, że założenia dotyczące migracji stanowią najbardziej niepewny element prognozy.

Należy także podkreślić, że założenia dotyczące migracji, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych dotyczą pobytu (przemieszczeń) na stałe. W przypadku migracji wewnątrz krajowych przyjęto założenie, że do roku 2020 ich skala zarówno w miastach, jak i na wsi będzie nadal się zmniejszać. Po tym okresie założono stabilizację rozmiarów migracji wewnętrznych jednakże z większą liczbą przemieszczeń w przypadku ludności w miastach. W całym okresie objętym prognozą założono jednak ujemne saldo migracji w miastach oraz dodatnie saldo migracji na wsi. (tabl.1) Przebieg migracji – zgodnie z założeniami – bę-

Tabela 2. Założenia prognostyczne dla Polski na lata 2008-2035

Założenia	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Współczynnik dzietności ogólnej						
Miasto	1,28	1,36	1,4	1,42	1,43	1,44
Wieś	1,47	1,49	1,49	1,48	1,47	1,46
Średni wiek rodzenia						
Miasto	29,13	29,75	30,24	30,61	30,85	30,97
Wieś	28,49	29,03	29,5	29,91	30,25	30,53
Przeciętne dalsze trwanie życia						
Mężczyźni	71,4	72,3	73,4	74,6	75,8	77,1
Kobiety	79,8	80,2	80,8	81,5	82,2	82,9
Migracje wewnętrzne definitywne (na pobyt stały) w tys.						
Miasto						
Napływ	287, 4	288, 0	241, 4	241, 4	241, 4	241, 4
Odpyływ	324, 0	307, 0	245, 4	245, 4	245, 4	245, 4
Wieś						
Napływ	245, 6	222, 0	178, 6	178, 6	178, 6	178, 6
Odpyływ	209, 1	203, 0	174, 6	174, 6	174, 6	174, 6
Migracje zagraniczne definitywne (na pobyt stały) w tys.						
Miasto						
Imigracja	13, 4	16, 5	21, 5	21, 5	21, 5	21, 5
Emigracja	28, 8	24, 0	14, 4	14, 4	14, 4	14, 4
Wieś						
Imigracja	4, 9	6, 0	8, 5	8, 5	8, 5	8, 5
Emigracja	11, 2	9, 6	5, 6	5, 6	5, 6	5, 6

dzie przebiegać odmiennie w poszczególnych województwach. Należy także pamiętać, że strumienie migracji wewnętrznych w dużym stopniu zależą od koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i rzeczywistego przebiegu tych procesów na różnych obszarach kraju.

Jeżeli chodzi natomiast o definitywne migracje zagraniczne, to ich skala jest niewielka i zgodnie z założeniami tak będzie prawie do końca prognozowanego okresu. Do połowy przyszłej dekady zakłada się stosunkowo niewielkie ujemne saldo migracji zagranicznych zarówno w miastach, jak i na wsi, a po tym okresie wystąpi prawdopodobnie do-

datnie saldo migracji, a więc większa będzie liczba imigrantów do Polski niż emigrantów z Polski (tabl.). Z całą pewnością inna będzie skala oraz prawidłowości migracji zagranicznych na pobyt czasowy, ale ten typ migracji nie był uwzględniony w najnowszej prognozie demograficznej (w wariantcie aktualnie upowszechnianym).

3. Cechy przyszłego rozwoju demograficznego Polski

Systematyczny ubytek liczby ludności

Przy tak przyjętych założeniach, uznanych za najbardziej realne, wystąpi zdecydowane spowolnienie oraz zróżnicowanie – w poszczególnych okresach pięcioletnich – tempa rozwoju ludności Polski. W perspektywie najbliższych 28 lat, czyli do 2035 roku, liczba ludności Polski będzie systematycznie zmniejszać się, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu⁴ (p. tabl.2.). Przewiduje się, że w 2010 roku ludność Polski osiągnie prawie 38092 tys. osób, w 2020 – ok. 37830 tys., zaś w 2035 roku – ok. 35993 tys. Podobny stan ludności wystąpił w Polsce w latach 1981-1982, kiedy to był obserwowany ostatni boom urodzeń.

Ubytek liczby ludności w stosunku do 2007r. wyniesie w końcu horyzontu prognozy ponad 2,1 mln osób, co oznacza 5,6% ludności mniej. Pierwsze lata prognozy przyniosą niewielki spadek – poniżej 10 tys. osób rocznie; znaczące zmiany rozpoczną się po roku 2015. W latach 2008-2015 liczba ludności Polski zmniejszy się o około 100 tys. osób, a w pięcioleciu 2016-2020 ubytek liczby ludności wyniesie ponad 186 tys. W kolejnych pięcioleciach liczba ludności będzie maleć w coraz większym tempie aż do największego ubytku w latach 2031-2035, który – zgodnie z prognozą – przekroczy 800 tys. Te zamiany w liczbie ludności robią wrażenie i nie mogą być obojętne dla obecnej i przyszłej polityki społecznej i gospodarczej naszego kraju.

⁴ Podstawą prognostycznych obliczeń był stan ludności według płci, wieku i województw w dniu 31.12.2007 r., w podziale administracyjnym obowiązującym w dniu 31 grudnia 2007r. Prognoza została opracowana oddzielnie dla każdego województwa z wyróżnieniem obszarów miejskich i wiejskich, a wyniki dla Polski stanowią sumę stanów ludności w poszczególnych województwach. Założenia prognostyczne w zakresie ruchu naturalnego oraz migracji wewnętrznych i zagranicznych zostały opracowane na poziomie poszczególnych województw z uwzględnieniem procesu konwergencji w bardziej lub mniej odległej perspektywie.

Tabela 3. Prognozowane stany ludności oraz dynamika zmian w latach 2007–2035

Lata	Liczba ludności (stan w końcu okresu) (w tys.)	Dynamika zmian w stosunku do poprzedzającego okresu (w %)	Przyrosty/ ubytki ludności (w tys.)
2007	38115,6	-0,03	-10,0
2008	38107,4	-0,02	-8,2
2009	38100,7	-0,02	-6,8
2010	38092,0	-0,02	-8,7
2011	38081,7	-0,03	-10,2
2012	38069,1	-0,03	-12,6
2013	38056,0	-0,03	-13,1
2014	38037,1	-0,05	-18,9
2015	38016,1	-0,06	-21,1
2016-2020	37829,9	-0,12	-186,2
2021-2025	37438,1	-0,26	-391,8
2026-2030	36796,0	-0,43	-642,1
2031-2035	35993,1	-0,55	-803,0

Dla 2007 roku dane rzeczywiste

Zmiany w liczbie ludności będą przebiegać odmiennie w miastach i na obszarach wiejskich (tabl.3). W miastach do 2035 roku będziemy obserwować nieustanny ubytek ludności do poziomu 21,2 mln czyli w całym prognozowanym okresie liczba ludności miejskiej zmniejszy się o ponad 2 mln osób. Z kolei na terenach wiejskich liczba mieszkającej tam ludności będzie się zwiększać do 2022 roku (102,6% stanu z końca 2007 roku), po czym przez kilkanaście następných lat przewidyje się niewielki jej spadek. W 2035 liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie będzie tylko nieznacznie mniejsza od stanu z końca 2007 roku. Zgodnie z tą prognozą w Polsce nastąpi spowolnienie procesu urbanizacji kraju. Będzie obserwowany ubytek liczby ludności mieszkającej w miastach. Zmniejszy się także odsetek ludności mieszkającej w miastach. Ten proces będzie następował praktycznie w całym prognozowanym okresie. O ile w końcu 2008 roku ludność w miastach będzie stanowić – zgodnie z prognozą – 61,2% ludności kraju, to w 2035 odsetek ten zmniejszy się do poziomu 58,9%.

Przebieg zmian stanu i dynamiki ludności na obszarach miejskich i wiejskich wynika w dużej mierze ze zróżnicowania zachowań demograficznych mieszkańców miast i wsi. Obserwowane od kilku lat prze-

mieszczenia ludności z miast na obszary podmiejskie są dodatkowym czynnikiem, który będzie miał wpływ na różny przebieg procesów demograficznych w miastach i na wsi.

Tabela 4. Prognoza liczby ludności według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach 2005–2035 (w tys.)

Grupy wieku	2005	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035
				Polska				
Ogółem	38157,1	38107,4	38092,0	38016,1	37829,9	37438,1	36796,0	35993,1
0-17	7863,8	7337,1	7107,5	6918,0	6959,4	6816,5	6252,6	5632,1
18-59/64	24405,0	24584,0	24570,5	23717,7	22502,6	21624,9	21254,3	20739,3
18-44	15250,9	15283,4	15293,7	15005,0	14072,0	12822,5	11624,1	10834,2
45-59/64	9154,1	9300,7	9276,8	8712,7	8430,6	8802,4	9630,2	9905,1
60+/65+	5888,2	6186,3	6413,9	7380,3	8367,9	8996,7	9289,1	9621,7
				Miasta				
Razem	23423,7	23257,0	23145,5	22897,7	22649,7	22299,0	21799,5	21215,1
0-17	4354,1	4055,2	3945,9	3903,7	3974,6	3897,7	3577,6	3234,1
18-59/64	15450,1	15314,9	15119,9	14191,3	13230,4	12650,5	12418,8	12085,6
18-44	9426,8	9342,6	9269,5	8954,3	8294,2	7463,6	6711,3	6266,8
45-59/64	6023,3	5972,3	5850,4	5237,1	4936,2	5186,9	5707,6	5818,8
60+/65+	3619,5	3886,9	4079,7	4802,7	5444,7	5750,8	5803,1	5895,3
				Wieś				
Razem	14733,3	14850,4	14946,5	15118,4	15180,2	15139,1	14996,5	14778,0
0-17	3509,7	3281,9	3161,6	3014,3	2984,8	2918,7	2675,0	2398,0
18-59/64	8954,9	9269,1	9450,6	9526,4	9272,2	8974,4	8835,5	8653,6
18-44	5824,1	5940,7	6024,2	6050,8	5777,8	5358,9	4912,8	4567,4
45-59/64	3130,8	3328,4	3426,4	3475,6	3494,4	3615,5	3922,6	4086,3
60+/65+	2268,7	2299,4	2334,2	2577,7	2923,2	3245,9	3486,1	3726,3

Najnowsza prognoza demograficzna GUS, mimo zapowiedzi niekorzystnych trendów w rozwoju ludności Polski, jest bardziej optymistyczna niż poprzednia prognoza opracowana w 2003 roku i obejmująca lata 2003–2030. Jako dane wyjściowe wykorzystano wówczas wyniki spisu ludności z 2002r. oraz przyjęto założenie perspektywicznego rozwoju demograficznego wynikające z ówczesnych prawidłowości procesów ludnościowych. Przypomnijmy zatem, że według wyników prognozy z 2003 roku, liczba ludności Polski w 2030 roku miała zmniejszyć się do prawie 35,7 mln osób (według obecnej prognozy do poziomu 36,8 mln osób), a więc ubytek liczby ludności byłby jeszcze większy niż wynika to z najnowszej prognozy. Wyniki obecnej prognozy w porównaniu z poprzednią są korzystniejsze wyłącznie dla ludności miejskiej

(w 2030 roku w miastach miało być 20,5 mln osób, a w świetle obecnej prognozy – 21,8 mln osób) bowiem dla obszarów wiejskich najnowsza prognoza przewiduje tylko nieznacznie mniejszą liczbę ludności w 2030 roku w porównaniu z prognozą wcześniejszą.

Przewidywane zmiany w liczbie ludności do 2035 roku są efektem przede wszystkim zmian w poziomie przyrostu naturalnego (różnica między liczbą urodzeń i zgonów). W początkowym okresie (do 2013 roku) korzystne kształtowanie się intensywności urodzeń na tle zgonów będzie sprzyjać wystąpieniu dodatniego przyrostu naturalnego. W kolejnych jednak latach – wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami w strukturze ludności według wieku takim jak starzenie się społeczeństwa oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym – przewidywany jest coraz wyższy ujemny przyrost naturalny. Nadwyżka zgonów nad urodzeniami w 2035 roku zbliży się do 180 tys. Będzie to konsekwencja malejących i bardzo niskich urodzeń oraz powolnego, ale systematycznego wzrostu liczby zgonów. Te same czynniki będą także miały istotny wpływ na zmiany w prognozowanej strukturze ludności według wieku.

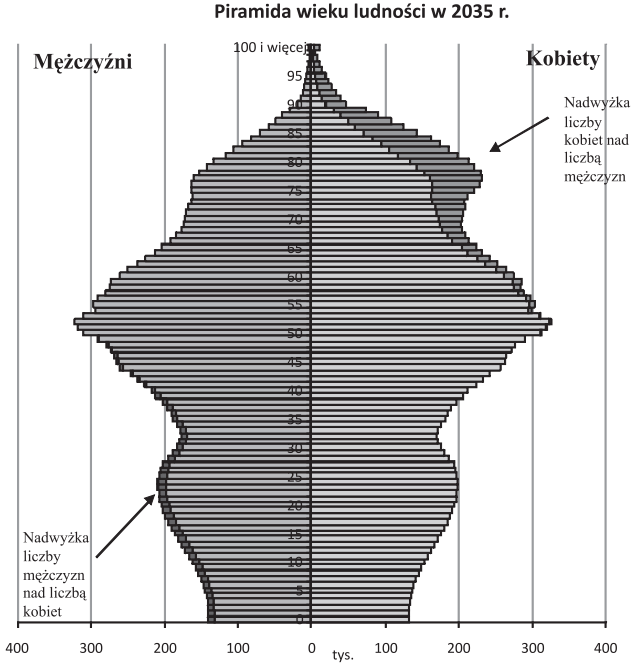
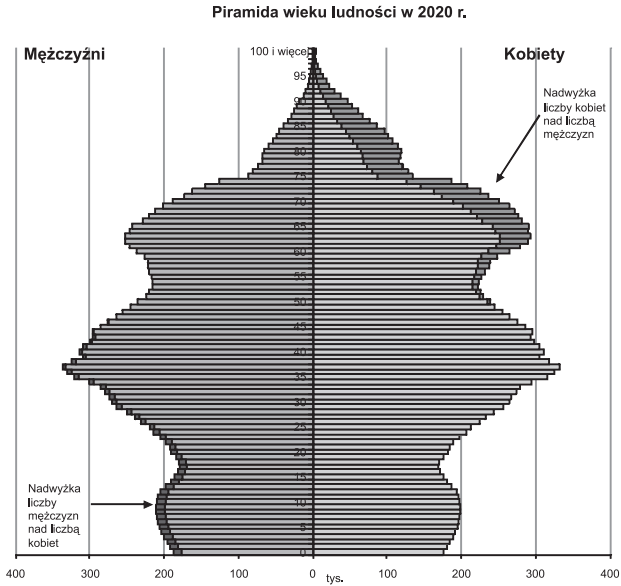
Głębokie zmiany w strukturze ludności według wieku

Najistotniejsze zmiany w perspektywie do 2035 roku wystąpią w strukturze ludności według wieku. Będzie ona ulegać dynamicznym zmianom, praktycznie w całym prognozowanym okresie. Zmiany te są konsekwencją demograficznego „falowania”, tj. pojawiania się na przemian wyżów i niżów demograficznych, których efekty nakładają się na siebie z różną siłą w kolejnych okresach. W mniejszym natomiast stopniu na tę strukturę oddziałują zmiany w rozmiarach definitywnych migracji zagranicznych, czyli migracji na pobyt stały.⁵

Czekające nas zmiany w strukturze ludności według wieku można określić jako przyśpieszona kontynuacja procesu starzenia się społeczeństwa polskiego. Znajdzie to odzwierciedlenie w coraz mniejszej liczbie i odsetku najmłodszych roczników, przesunięciu ludności w wieku średnim do starszych grup wieku oraz systematycznym zwiększaniu się liczby oraz odsetka ludności starszej.

⁵ Prezentowane wyniki prognozy ludności dotyczą kategorii ludności faktycznej, a zatem nie uwzględniają zagranicznych migracji długookresowych. W najbliższym czasie GUS opublikuje wyniki prognozy dla kategorii ludności rezydującej, tj. przebywającej w Polsce przez okres co najmniej 1 roku.

Wykres 5. Piramidy wieku ludności w latach 2020 oraz 2035



Zmiany w strukturze wieku ludności najlepiej zobrazować na wykresach zwanych piramidami wieku (wykres). O ile struktura ludności według wieku w 2007 roku ma kształt zbliżony do piramidy, z rozszerzoną podstawą obrazującą zwiększającą się w ostatnich latach liczbą urodzeń, to dla kolejnych wybranych lat (dla ilustracji uwzględniono lata 2020 oraz 2035) kształt tego wykresu coraz bardziej oddala się od klasycznej piramidy. Maleje bowiem liczba urodzeń w wyniku czego zwęża się podstawa piramidy, a zwiększa się liczba ludności w starszych rocznikach wieku poszerzając górną jej część. W rezultacie maleje odsetek ludności w młodszych grupach wieku, a zwiększa się udział ludności starszej. W dalszym więc ciągu będziemy doświadczać falowania zmian (w sensie przyrostu lub spadku liczby ludności) w poszczególnych rocznikach wieku ludności.

Tabela 5. Zmiany liczby ludności według wieku w latach 2007–2035 (w tys.)

Grupy wieku	2008	2009	2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035
Ogółem	-8,2	-6,8	-8,7	-75,9	-186,2	-391,8	-642,1	-803,0
0-2	38,2	32,8	22,4	-0,8	-98,1	-142,1	-116,0	-37,7
3-6	-0,1	20,2	37,2	159,0	-42,5	-154,8	-188,0	-125,7
7-12	-77,2	-75,3	-59,2	11,3	220,5	-59,3	-227,5	-276,2
13-15	-67,0	-56,8	-57,1	-183,3	30,8	109,2	-41,5	-121,9
16-18	-51,0	-66,7	-71,7	-273,7	-123,8	138,1	33,4	-79,5
18	-6,4	-14,3	-30,3	-97,9	-54,6	34,2	24,4	-20,6
19-24	-140,4	-131,1	-124,7	-553,7	-496,8	-185,0	231,5	49,7
0-17	-150,8	-131,5	-98,1	-189,5	41,5	-143,0	-563,9	-620,5
18-59/64	38,8	15,9	-29,4	-852,8	-1215,2	-877,6	-370,6	-515,0
18-44	16,0	14,6	-4,2	-288,7	-933,0	-1249,5	-1198,4	-789,9
45-59/64	22,8	1,3	-25,2	-564,1	-282,1	371,9	827,8	274,9
60+/65+	103,8	108,8	118,8	966,4	987,5	628,8	292,4	332,6
0-14	-84,1	-59,8	-31,2	49,1	124,3	-293,6	-566,1	-524,5
15-59	-115,1	-143,8	-191,3	-1265,3	-1293,8	-528,6	-339,0	-789,2
60+	190,9	196,8	213,8	1140,3	983,3	430,4	263,1	510,8
15-64	70,7	45,1	13,5	-901,0	-1334,7	-988,7	-427,3	-440,6
65+	5,2	7,9	9,1	776,0	1024,1	890,5	351,3	162,2
75+	51,3	49,3	48,6	147,7	-35,8	580,0	766,0	586,8
80+	56,8	55,3	61,8	173,6	78,6	-29,0	467,8	568,8
85+	36,0	32,3	38,1	148,8	83,1	41,9	-10,3	321,4
15-49^{a)}	-88,2	-83,0	-79,3	-327,4	-331,5	-392,7	-519,8	-665,8

a) zmiany dotyczą tylko kobiet

Istotę zmian strukturalnych z punktu widzenia ich konsekwencji dla polityki społeczno-gospodarczej możemy ukazać w przekroju tzw. ekonomicznych grup wieku, które dzielą populację na osoby w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym.

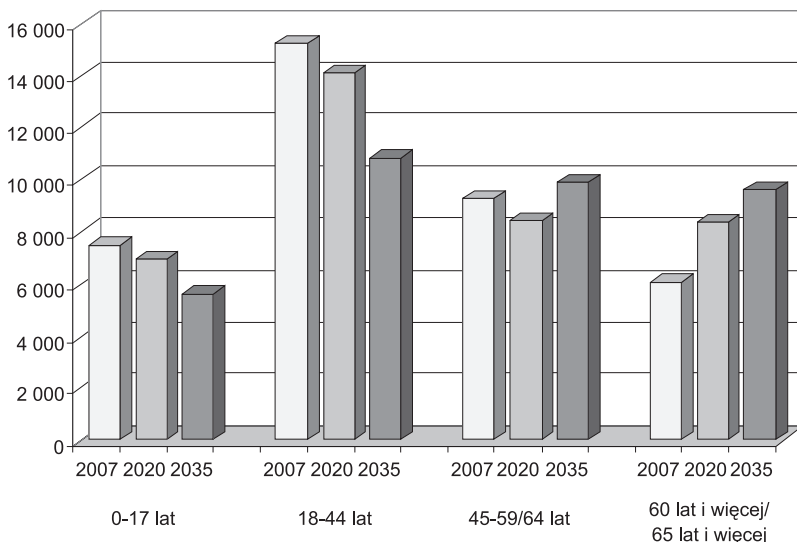
Najbardziej jednorodnie zmiany wystąpią w populacji osób w wieku poprodukcyjnym, gdyż przez cały prognozowany okres będzie się systematycznie zwiększać liczba tej ludności. Największy jej przyrost wystąpi w latach 2011-2015 i 2016-2020, gdyż łącznie o blisko 2 mln (dokładnie 1954 tys.). Będzie to okres wchodzenia w wiek poprodukcyjny generacji wyżu demograficznego z lat pięćdziesiątych. W kolejnych pięcioleciach przyrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym nie będzie tak duży, ale nadal znaczący. W 2035 roku liczba ludności w wieku poprodukcyjnym przekroczy 9,6 mln i zwiększy się w porównaniu z rokiem 2007 o 3,5 mln. Osoby w wieku poprodukcyjnym będą wówczas stanowić 26,7% ogółu ludności Polski, co oznacza, że częściej niż co czwarty Polak będzie w wieku emerytalnym.

Przeciwnie tendencje będziemy obserwować wśród ludności w wieku produkcyjnym. Jej liczba w całym okresie prognozy będzie się systematycznie zmniejszać, z poziomu 24545 tys. w 2007 roku do 20739 tys. w 2035. Ubytek ludności w wieku produkcyjnym będzie więc ogromny i wyniesie prawie 3,8 mln, przy czym największy spadek będzie miał miejsce w pięcioleciu 2016-2020 (ok. 1,2 mln osób) oraz w pięcioleciach 2011-2015 (ok. 853 tys.) i 2021-2025 (ok. 878 tys.). Trzy kolejne pięciolecia po roku 2010 będą się więc charakteryzować największym ubytkiem ludności w wieku produkcyjnym (łącznie o ponad 2,9 mln osób.), co z pewnością nie pozostanie bez wpływu na kształtowanie sytuacji na rynku pracy. Tym bardziej, że znaczące zmiany strukturalne wystąpią także wewnątrz wieku produkcyjnego ludności. Dotyczą one przesunięć ludności między wiekiem mobilnym (18-44 lata) i niemobilnym (45-60/65 i więcej). Ubytek liczby ludności będzie dotyczył przede wszystkim osób w wieku 18-44 i wyniesie w cały prognozowany okres aż 4433 tys., największy (2448 tys.) w dekadzie 2021-2030. W grupie wieku niemobilnego liczba ludności zmniejszy się tylko w latach 2011-2020 (łącznie o 846 tys.), aby w kolejnych latach zwiększyć się dość znacząco (1475 tys.). W rezultacie wystąpi dość dynamiczne starzenie się ludności w wieku produkcyjnym, co dodatkowo może pogłębić problemy z podażą zasobów pracy w perspektywie 30 lat

Stosunkowo najmniejsze zmiany wystąpią w populacji dzieci i młodzieży w wieku przedprodukcyjnym. Z demograficznego punktu widzenia nie będą to jednak zmiany korzystne bowiem liczba ludności w wie-

ku do 17 lat zmniejszy się z 7,5 mln w 2007 roku do 5,6 mln w 2035 roku, a więc o blisko 1,9 mln osób. W 2035 roku najmłodsze roczniki (osoby w wieku przedprodukcyjnym 0-17 lat) będą stanowiły zaledwie 15,6% ogółu ludności, co w porównaniu do 2007 roku oznacza spadek o 4 punkty procentowe.

Wykres 6. Ludność według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach



W konsekwencji opisanych zmian w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku pogorszy się relacja pomiędzy poszczególnymi grupami wieku ludności; współczynnik obciążenia demograficznego ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym zwiększy się z 56 w 2007 roku do 73 w 2035.

Najbardziej prawdopodobne przeobrażenia w strukturze ludności według spowodują więc:

- Postępujący proces starzenia się ludności Polski,
- Duży ubytek i starzenie się ludności w wieku produkcyjnym,
- Malejącą liczbę dzieci i młodzieży,
- Ubytek kobiet w wieku prokreacyjnym

4. Najważniejsze wyzwania wynikające z rozwoju demograficznego

Przewidywane zmiany w liczbie i strukturze ludności Polski do roku 2035 będą miały istotne znaczenie dla koncepcji i zakresu polityki społecznej, dla priorytetów rozwoju społecznego kolejnych dekad tego wieku. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na systematyczny spadek liczby ludności naszego kraju. Wiemy już, że będzie to rezultat głównie niskiej dzietności rodzin, nie gwarantującej prostej zastępowalności pokoleń. Nadal więc aktualne jest pytanie czy ten trend rozwoju ludności jest akceptowalny dla polskiego społeczeństwa, czy też należałoby zaktywizować pronatalistyczną politykę demograficzną bądź wzmocnić pronatalistyczne elementy polityki prorodzinnej. W warunkach dokonujących się przeobrażeń kulturowych i zmian systemu wartości, skuteczność poszczególnych instrumentów polityki demograficznej w krótkim okresie jest ograniczona. Jednakże długofalowa i konsekwentnie realizowana polityka społeczna sprzyjająca podejmowaniu decyzji prokreacyjnych ludności może przynieść pożądane efekty w przyszłości. Potrzebna jest jednak koncepcja takiej polityki, a następnie jej konsekwentna realizacja w praktyce. Brak woli realizacji takiej polityki oznacza, że godzimy się na kontynuację obserwowanych dotychczas trendów w zakresie dzietności i tempa rozwoju ludności Polski przez następne kilkadziesiąt lat.

Drugim niezwykle ważnym obszarem zadań wynikających z przewidywanych trendów demograficznych, to polityka społeczna wobec osób starszych. Pierwsze ważne działania w tym zakresie zostały już podjęte wraz z wprowadzeniem reformy systemu emerytalnego, ale nie oznacza to rozwiązania wszystkich ważnych problemów i spełnienia oczekiwań przeszłego społeczeństwa, z blisko 10 milionową populacją osób starszych (w wieku poprodukcyjnym). A przecież ta populacja charakteryzuje się specyficznymi potrzebami w wielu dziedzinach, zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia, opieki społecznej, integracji ze społeczeństwem itp. Dostrzeżenie potrzeb tej populacji nie powinno być interpretowane wyłącznie w kategoriach obciążenia społecznego, ale także jako szansa na rozwój usług społecznych, na złagodzenie trudnej sytuacji na rynku pracy, na urzeczywistnienie słusznych założeń o konieczności przenoszenia efektów rozwoju gospodarczego na rozwój społeczny.

Najbliższe lata stwarzają dość dogodne demograficzne uwarunkowania dalszego reformowania systemu edukacji w Polsce. Jak bowiem wynika z prognozy w latach 2011-2015 liczba dzieci w wieku szkoły

podstawowej zwiększy się zaledwie o 11 tys. i dopiero w kolejnym pięcioleciu będzie ich więcej o ponad 220 tys., aby w następnych latach systematycznie się zmniejszać. Z kolei liczba dzieci w wieku szkoły gimnazjalnej będzie znacząco malała do 2015 roku i dopiero w kolejnych dwóch pięcioleciach zwiększy się umiarkowanie. W przypadku młodzieży w wieku szkoły ponad gimnazjalnej jej liczebność będzie się zmniejszać do roku 2020. Mamy więc prawo sądzić, że najbliższe kilka(kilkanaście) lat to okres ułatwiający poprawę warunków funkcjonowania i podniesienie na wyższy poziom edukacji w naszym kraju. Mamy na myśli przede wszystkim możliwości poprawy sytuacji materialnej całego systemu szkolnictwa oraz lepszego dostosowania infrastruktury szkolnej do potrzeb edukacyjnych różnych grup ludności, a zwłaszcza zlikwidowania lub złagodzenia różnic regionalnych.

Szczególnie dynamiczne zmiany wystąpią wśród ludności w wieku produkcyjnym. W istocie będą one ułatwiać rozwiązywanie problemu bezrobocia z uwagi na malejącą presję demograficzną na rynek pracy. Pojawi się jednak inna trudność w sytuacji na rynku pracy, a mianowicie potencjalny niedobór podaży zasobów pracy związany z ogromnym ubytkiem ludności w wieku produkcyjnym. Działania zaradcze powinny być już planowane, a głównym ich kierunkiem powinno być zwiększenie aktywności zawodowej ludności naszego kraju i to nie tylko w wieku produkcyjnym. W wielu krajach w poszukiwaniu dodatkowych rąk do pracy stwarza się odpowiednie możliwości (warunki) do kontynuowania pracy także po osiągnięciu wieku emerytalnego. Takiej potrzeby nie odczuwamy jeszcze w Polsce, ale biorąc pod uwagę czekające nas zmiany demograficzne pojawi się ona stosunkowo szybko. Z tego względu planowane działania zmierzając do zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ są godne wsparcia i sprzyjają nie tylko realizacji bieżących potrzeb, ale odpowiadają także na demograficzne uwarunkowania rynku pracy w perspektywie najbliższych kilkunastu lat. Poza zwiększeniem poziomu aktywności zawodowej ludności kolejnym kierunkiem działania w czekającej nas sytuacji demograficznej powinno być wdrożenie odpowiedniej technologii oszczędzającej pracę ludzką.

W podsumowaniu warto raz jeszcze podkreślić ogromne znaczenie zmian sytuacji ludnościowej dla programowania przyszłego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Dla większości obszarów tej polityki, przyszłe trendy demograficzne są już całkowicie lub w dużej części przesądzone i tylko w niewielkim stopniu mogą ulec modyfikacji. Dotyczy to przede wszystkim procesu starzenia się ludności i wynikających z tego faktu zadań dla polityki społecznej wobec osób starszych. W du-

zym stopniu przesądzone są także przyszłe zmiany w liczbie i strukturze ludności w wieku produkcyjnym, które będą rzutować na przyszłą sytuację na rynku pracy. Najmniej pewne są przewidywane zmiany w liczbie ludności w wieku przedprodukcyjnym i stąd zadania dla polityki edukacyjnej mogą ulec większym modyfikacjom. Wyniki najnowszej prognozy stanowią wystarczająco dobrą przesłankę dla opracowania ogólnych programów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski na najbliższe kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat.

Literatura

1. Gołata E., 1995, Płodność i małżeństwo w Polsce w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, *Studia Demograficzne*, nr 3/121,
2. Gołata E., 1996, Selected demographic processes and the labour market in Poland in the period of socio-economic transition, *Studia Demograficzne*, nr 1-2/123-124, PAN, KND, p.83-96,
3. Kotowska E.I., 1995, Inequalities in the labour market in Poland and their possible demographic effects, *Studia Demograficzne*, nr 3/121,
4. Kotowska E.I., Witkowski J., 1996, Labour market developments and demographic processes in countries making transition to a market economy, *Studia Demograficzne*, nr 1-2/123-124, PAN KND, s.55-81,
5. Kowalska A., Witkowski J., 1992, The quality of natural environment and mortality (based on the example major cities in Poland), *Polish Population Review*, No. 2, p.. 48-57,
6. Kowalska A., Witkowski J., 1995, Professional life of the school-leavers in the period of transition in Poland, *Minotoring Rynku Pracy*, GUS, Warszawa ,
7. Kuciarska-Ciesielska M., Marciniak G., Stańczak J., 1996, Dzieci w Polsce, *Notatka Informacyjna*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa, s.7-11,
8. Macura M., 1995, Fertility and Nuptiality Changes in Central and Eastern Europe: 1982-1993, *Studia Demograficzne*, nr 2/122,
9. Maksimowicz-Ajchel M., 1993, Changes of Mortality Pattern in Poland, *Studia Demograficzne*, nr 4/114,
10. Okólski M., 1994, Migracje zagraniczne w Polsce w latach 1980-1989. Zarys problematyki badawczej, *Studia Demograficzne*, nr 3(117), s. 34,

11. Paradysz J., 1996, Remarks on generation replacement in countries in transition, *Studia Demograficzne*, Nr. 1-2/123-124, PAN KND, s. 121-127,
12. Strzelecki Z., Witkowski J., 1994, Rynek pracy w Polsce a procesy migracyjne, W: *Migracja jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej*, OECD, MPiPS, IPiSS, Warszawa,
13. Strzelecki Z., Kucińska M., 2006, Żywiłowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej, w: *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, pr. zb. pod red. S. Kozłowskiego, KUL Jana Pawła II, PAN, *Studia nad zrównoważonym rozwojem*, t. II, Białystok-Lublin-Warszawa,
14. Sytuacja demograficzna Polski, Raport 1996, Rządowa Komisja Ludnościowa, Warszawa 1996, s. 36,
15. Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007-2008, Rządowa Rada Ludnościowa, 2008
16. Tabeau E., 1996, Mortality in Poland in 1989-1993: A response to economic reforms?, *Studia Demograficzne*, nr 1-2/123-124, PAN, KND, s. 13-37,
17. Witkowski J., 1992, Recent studies on migration in Poland, In: *Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, heft 75, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden
18. Witkowski J., 1994, Labour market in Poland in 1994. New trends, old problems, GUS, Warszawa,
19. Witkowski J., 1995, Unemployment in Poland in the period of transition, In: *Unemployment and Evolving Labor Markets in Central and Eastern Europe*, ed. by M.Jackson, J.Koltay and W.Biesbrouck, Aldershot, Avebury, p.123-182,
20. Witkowski J., Nowak L., Waligórski M., *Przyszłość demograficzna Polski w świetle najnowszej prognozy ludności, „Kontrola Państwa”*, 2008 nr 6, s. 18-34.

Summary

Demographic perspectives in Poland

Poland is a country characterised by dynamic changes in the population structure. It comes as a result of the historical background and the processes of socio-economic changes. In the first case, we think of the events and consequences of World War II, as well as of the process of biological regeneration of the Polish society which occurred several years after the liberation of the Polish territory. In the second case, the 90's come to our minds, during which the fundamental reconstruction of the Polish political, social and economic systems began. This system transformation was accompanied by a number of events which also had their impact on the demographic attitudes and behaviours of the society; they were reflected in the demographic processes which have taken place up to this moment, but also lay the foundations of its future development.

This is confirmed in the most recent demographic forecast prepared by the Central Statistical Office (GUS) and encompassing the period until 2035. Assumptions regarding the fertility rate, mortality rate, internal and international migration rates create a rather pessimistic image of the most probable future development of the Polish population. The most characteristic features of this development include:

- Decreasing birth rate after 2012, which will hamper the process of generational replacement,
- Continually growing life expectancy in the population, although at a slower rate than observed in the recent years. However, the difference in life expectancy between Poland and 15 highly developed countries will not decrease,
- The impact of permanent migration rate on the spatial distribution of population in Poland will be only insignificant;
- Systematically declining population – and the declining rate will be keep accelerating. It is forecasted that until 2010, the Polish population will amount to almost 38.092 million people, in 2020 – to approx 37.830 million and in 2035 – to approx 35.993 million; in such case, the population decrease at the end of the forecasting horizon, as compared to 2007, would be equal to 2.1 million people, or 5.6%. The decrease, however, is predicted to accelerate even more in the following five-year periods,
- Considerable changes in the population age structure which might be defined as an intensified continuation of the ageing of Polish

society. It will be reflected in a decreasing number and percentage of the youngest citizens, shifting the middle-aged population to the older age groups, and a systematic increase of the number and percentage of the older population.

- The most consistent changes will take place in the post-working group of the population, which will systematically grow throughout the entire forecasting period. In 2035, the number of people in the post-working age will exceed 9.6 million which, in comparison to 2007, will mean a 3.5-million increase. People in the post-working age will eventually constitute 26.7% of the total population of Poland, which means that every fourth Pole will be in the retirement age,
- Different trends will be observed among the working-age population. Its number will be systematically decreasing during the entire forecasting period – from 24.545 million in 2007 to 20.739 million in 2035. This huge decrease of the working-age population, eventually amounting to almost 3.8 million, will be unevenly distributed during the next five-year periods. At the same time, the working-age society will be dynamically ageing, which may additionally sink the supply of labour force within the next 30 years,
- The least affected group will be the children and youth in pre-working age. From the demographic perspective, however, those changes in this group will not be beneficial, as the population younger than 17 years will fall from 7.5 million in 2007 to 5.6 million in 2035, giving an overall decrease of 1.9 million people. In 2035, the youngest citizens (people in the pre-working age, 0-17) will constitute merely 15.6% of the total population which, when compared to 2007, means a decrease of 4 percentage points.

The forecasted changes in the number and structure of the Polish population until 2035 will have a considerable impact on the economic policy and, most importantly, the direction and scope of social policy and the social development priorities for the next decades of the XXI century. The demographic changes pose a formidable challenge for the development of our country.

ROZDZIAŁ II

**PRZYSZŁOŚĆ DEMOGRAFICZNA
A SPOŁECZEŃSTWO I RODZINA**

Urszula Sztanderska

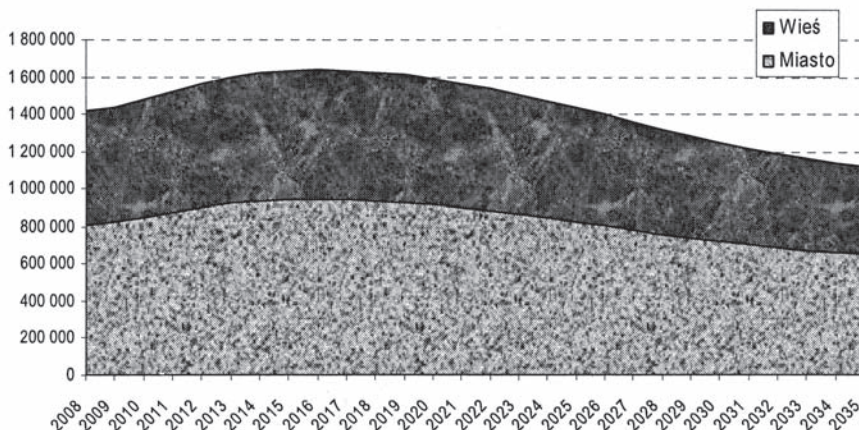
Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

Przyszłość demograficzna a edukacja

Oczekiwane w Polsce, znaczące zmiany demograficzne dotyczące populacji dzieci i młodzieży muszą powodować istotne zmiany w szkolnictwie i w instytucjonalnej opiece nad dziećmi a ponieważ zmiany te nie będą podążać tylko w jednym kierunku, więc i dostosowania szkolnictwa muszą być wielokierunkowe. Konieczność dostosowań wynika z oczywistych celów publicznych – rozwoju wykształcenia i jego unowocześnienia, niezbędnych, jeśli mamy być krajem inwestującym w postęp technologii i wykorzystującym w konkurencji międzynarodowej przewagi komparatywne z niego płynące. Przy czym ów rozwój wykształcenia powinien obejmować nie tylko dzieciństwo i młodość ale także całe życie zawodowe, inaczej nie sprostimy wyzwaniom technologicznym i gwałtownym szokom strukturalnym pojawiającym się w gospodarce globalnej. Z drugiej strony, wszelkimi sposobami musimy rozwijać aktywność zawodową, ponieważ niekorzystne zmiany proporcji między ludnością w wieku nieprodukcyjnym (zwłaszcza poprodukcyjnym) i ludnością w wieku produkcyjnym a w konsekwencji między populacją pracującą a nie pracującą mogą okazać się barierą rozwoju. Podnoszeniu poziomu aktywności zawodowej sprzyja zaś zarówno wzrost wykształcenia jak i przejęcie przez placówki publiczne funkcji opiekuńczych nad dziećmi, co pozwala ich rodzicom pozostawać aktywnymi na rynku pracy, a młodszym planować swoje rodzicielstwo bez nadmiernych wyrzeczeń. Osiągnięcie takich celów – podnoszenia poziomu wykształcenia ludności, ogólnego i zawodowego oraz zapewnienie opieki dzieciom nie będzie łatwe w czasie, kiedy tzw. funkcjonalne grupy wieku będą ulegały silnym fluktuacjom.

Przede wszystkim, po pierwsze – wg prognozy demograficznej – liczba dzieci w wieku przedszkolnym tj. 3-6 lat, którym należałoby zapewnić opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego, wzrośnie w najbliższych 8 latach o prawie 220 tys. dzieci (wzrost w latach 2008-2016 o 15,5% z 1.416 tys. aż do 1.636 tys.). A jeszcze w 2007 r. ich liczba spadła o 22,9 tys.. Odpowiadające za przedszkola samorządy gminne raczej likwidowały je niż tworzyły m.in. ze względu na malejącą liczbę dzieci w odpowiednim wieku i ze względu na niską presję środowisk lokalnych na utrzymanie dostępności do publicznych placówek wychowania przedszkolnego

Rys. 1. Populacja dzieci w wieku 3-6 lat według prognozy demograficznej GUS
Dzieci w wieku 3-6 lat (przedszkole)



To się jednak musi zmienić a nawet już się zmienia. Wyraźnie widać niezaspokojone potrzeby, wydłużające się listy dzieci oczekujących na przyjęcie do przedszkola, protesty rodziców, którzy nie chcą rezygnować z pracy i których nie stać na opłacenie miejsc w placówkach prywatnych. W roku szkolnym 2007/2008 wychowaniem przedszkolnym objęto 59,4% dzieci w wieku 3–6 lat wobec 58,4% rok wcześniej. Ten niewielki postęp (tylko o 1 pkt. proc.) dokonał się dzięki zwiększeniu liczby miejsc o 9,3 tys. więcej niż w roku poprzednim i zmniejszeniu liczby dzieci o prawie 23 tys. Jaki musi być przyrost miejsc w przedszkolach, żeby sytuacja nie uległa pogorszeniu, skoro w liczba dzieci będzie rosła od 20,2 tys. w 2009, 37,2 tys. w 2010 i aż po 46,6 tys. w 2011.

Upowszechnienie wychowania przedszkolnego – choćby do średniego poziomu UE tj. do 60% dzieci w wieku 3-5 lat objętych opieką wymaga ogromnego przyrostu miejsc w przedszkolach. Dziś (2007/08) do przedszkoli uczęszcza 872 tys. dzieci a dla osiągnięcia 60% w wieku 3-5 lat i 100% w wieku 6 lat potrzeba 994 tys. Brakuje więc 122 tys. miejsc. W 2016 r. będzie trzeba co najmniej 1144 tys. – przyrost miejsc musiałby zatem wynieść 272 tys. Średniorocznie więc musiałoby przybywać około 35 tys. miejsc czyli ponad 3,5-krotnie więcej niż w dobrym 2008 r. To wydaje się mało realistyczne, więc pomysł, żeby właśnie teraz zacząć reformę polegającą na pojęciu nauki przez dzieci 6-letnie wydaje się jak najbardziej trafiony, tym bardziej, że w większości

krajów naukę zaczynają dzieci właśnie w tym wieku. Inną sprawą jest to, czy właściwie reformę przygotowano i spopularyzowano, bo czy jest potrzebna – moim zdaniem, nie powinno być wątpliwości. A moment jej rozpoczęcia wybrano właściwie.

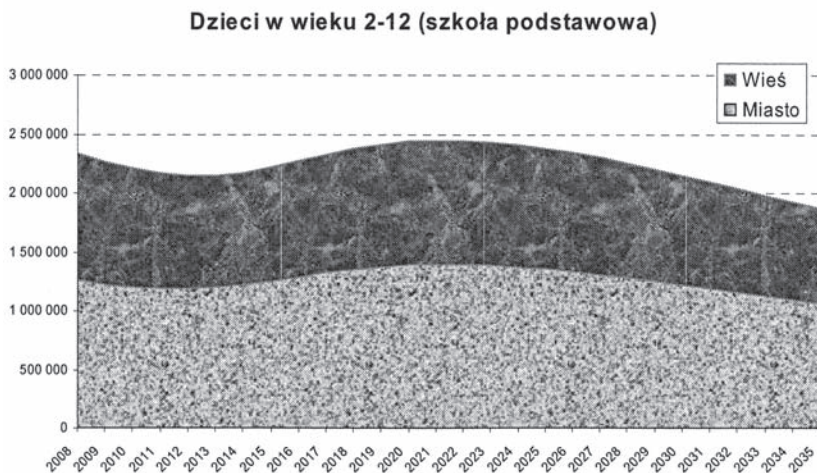
Nie powinno przy tym być obaw, że nakłady na przedszkola „zmarnują się”, jeśli w kolejnych 20 latach ta forma opieki i wychowania będzie coraz częstsza np. jak we Francji, Włoszech, Belgii, gdzie do przedszkoli chodzi niemal 100% 4-latków. Bo liczba dzieci w wieku przedszkolnym jednak dość silnie spadnie do 2035 o 514 tys.

Trzeba też dostrzec wielki problem opieki przedszkolnej na wsi. Tam wychowanie przedszkolne jest szczególnie potrzebne jako wprowadzenie do edukacji właściwej i czynnik wyrównujący szanse środowisk wiejskich. Rozproszona sieć osadnicza powoduje, że trudno tworzyć pełne przedszkola na wsi a ich koszt jest wysoki. Gminy wiejskie na ogół mają skromny budżet, trudno dokładać do wychowania przedszkolnego z innych środków niż subwencja oświatowa. Trudno też zdecydować się na dowóz małych dzieci do miejscowości, nieraz znacznie oddalonych. W dodatku należy odrabiać dystans między wsią a miastem – dziś na wsi do placówek przedszkolnych uczęszczało tylko 39,0% dzieci, kiedy w miastach 75,2%. Bez poważniejszego zasilenia tych celów, np. z funduszy strukturalnych, w tym EFS, to się nie uda. Al. fundusze strukturalne to dopiero początek drogi, później trzeba będzie utworzone placówki utrzymać.

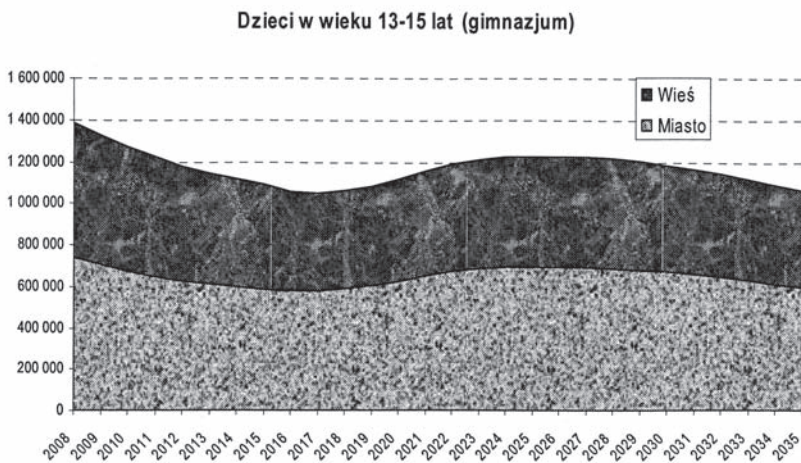
Po drugie, przez szkoły podstawowe również przetoczą się niejednokierunkowe zmiany. Do 2013 r. będzie trwał spadek liczby dzieci – o 195 tys., po czym nastąpi krótkotrwały (siedmioletni) acz intensywny wzrost o 300 tys., a następnie spadek przez kolejnych 14 lat do 571 tys. W 2035 r. w szkołach podstawowych będzie uczyło się mniej niż dziś dzieci o 466 tys., a pomimo to w pewnym momencie będziemy musieli przygotować się na przejściowy wzrost liczby uczniów.

Te zmiany będą zachodziły po okresie ustawicznego kurczenia się liczby uczniów. Spadek liczby dzieci w wieku 7-12 lat (od 2000 do 2013 r. przekroczy 1 mln) uzasadnia dodatkowo przyjęcie 6-latków do szkół podstawowych już teraz (liczba sześciolatków wzrośnie nieznacznie: z 357 tys. w 2008 do 385 tys. w 2013). To jednak w stosunku do dnia dzisiejszego podniesie liczbę uczniów szkół podstawowych: ważne jest więc zagwarantowanie odpowiedniego zwiększenia subwencji oświatowej.

Jednak manewr z przeniesieniem 6-latków do szkół zmniejsza nadzieje, że spadek demograficzny liczby dzieci pozwoli wygospodarować więcej środków na poprawę jakości pracy szkół szczególnie np. na zajęcia wy-

Rys. 2. Populacja dzieci w wieku 7-12 lat według prognozy demograficznej GUS

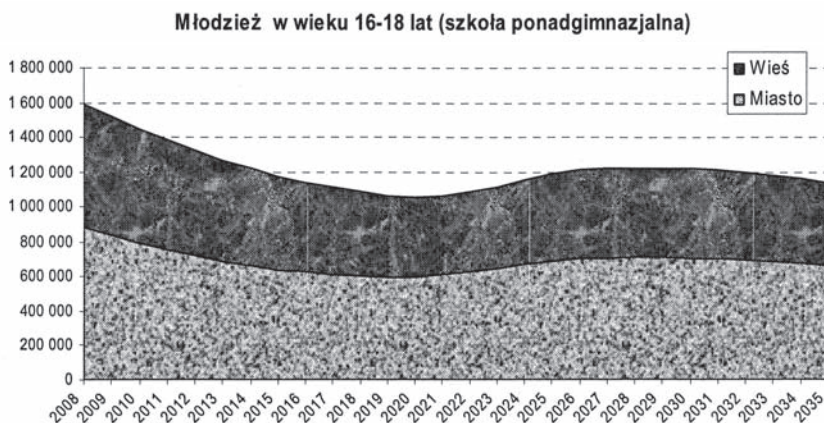
równawcze – subwencja już dziś na te cele nie wystarcza. Wzrost liczby dzieci w wieku 7-12 lat w latach 2014-2021 o blisko 300 tys. tym bardziej eksponuje konieczność zwiększania nakładów na szkolnictwo podstawowe. Po 2020 r. zaś trzeba się przygotować na „obkurczanie” szkół podstawowych. Nie da się zapewne uniknąć ograniczania ich kadr nauczycielskich, co z kolei stawia pod znakiem zapytania sensowność wciąż trwającego, masowego kształcenia w wyższych szkołach pedagogicznych.

Rys. 3. Populacja dzieci w wieku 13-15 lat według prognozy demograficznej GUS

Po trzecie, falowanie populacji w wieku typowym dla gimnazjów będzie jeszcze głębsze. Do 2017 r. liczba uczniów będzie spadała, w sumie o 333 tys., po czym nastąpi jej wzrost o 176 tys. i znów spadek o 164 tys. Te ruchy w dół i w górę mogą poważnie dezorganizować życie szkół i gospodarowanie finansami gmin.

Gdybysześciolatkwowie trafili do szkół podstawowych dopiero w 2010 r., to pojawią się w gimnazjach w 2016 r. Z punktu widzenia demografii trochę za późno, bo już od 2018 liczba osób w wieku gimnazjalnym będzie rosła; ale im jeśli później tym gorzej, ponieważ dodatkowy rocznik uczniów „zderzy się” z większymi liczbami uczniów w tradycyjnych dla gimnazjów grupach wieku. W r. 2017 uczniów w gimnazjach może być o 333 tys. mniej niż w 2008 r., a populacja 12-latków, tych, którzy wkroczyliby do gimnazjów dodatkowo, wskutek obniżenia wieku inicjacji szkolnej, liczyć będzie 361 tys. Ma więc swoje plusy rozłożenie wchłaniania 6-latków przez szkoły, ale pod warunkiem, że ten proces zakończy się w nieodległym czasie.

Rys. 4. Populacja młodzieży w wieku 16-18 lat według prognozy demograficznej GUS

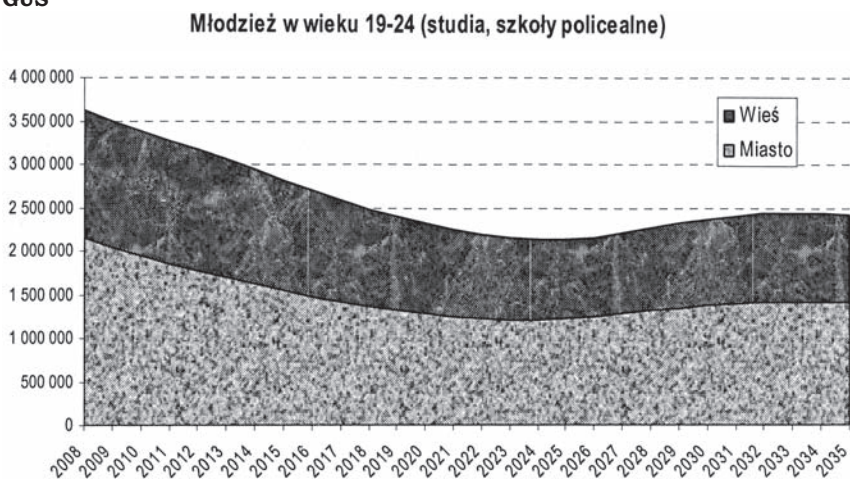


Po czwarte, w szkołach ponadgimnazjalnych będzie trwał co najmniej przez kolejnych 12 lat spadek uczniów; może zostać zahamowany przyjęciem dodatkowego rocznika uczniów ale to dopiero w 2019 roku. Spadek ten jest niebagatelny – wyniesie 535,9 tys. i w dodatku jest kontynuacją wcześniejszych tendencji spadkowych (w 2008 w stosunku do 2000 r. – zmniejszyła się liczba uczniów o 459,7 tys. tych szkół tj. o ponad 1/5)

Można zadać sobie pytanie: co to oznacza dla tych szkół? Po pierwsze, wyraźne problemy z naborem uczniów. Łatwiej będzie liceum ogólnokształcącym niż szkołom zawodowym, które muszą kompletować uczniów do jednorodnych klas zawodowych, co pociągnie za sobą zwiększanie skłonności samorządów powiatowych do ograniczania sieci szkół zawodowych i do eliminowania kształcenia w mniej popularnych zawodach na terenie danego powiatu. To z kolei powinno prowadzić do ponadpowiatowego tworzenia szkół zawodowych, ale – jak na razie – nie przygotowano odpowiedniego instrumentarium prawnego i finansowego do tego celu. A szkoły ponadpowiatowe będą bardziej kosztowne, bo wymagają istnienia internatów uczniowskich. Dla uczniów pojawi się konieczność migrowania poza powiat w celu uzyskania odpowiedniego, zasadniczego lub średniego wykształcenia zawodowego, dopasowanego do popytu na pracę. Tę tendencję będzie wzmacniała terytorialna koncentracja miejsc pracy, które są nie tylko naturalnym odbiorcą absolwentów szkół zawodowych ale miejscem praktycznej nauki, bez której będzie się coraz trudniej obejść. Tu również nie ma jeszcze odpowiedniego instrumentarium prawnego finansowania współpracy szkół i przedsiębiorstw w zakresie kształcenia młodzieży, w tym pochodzącej z odleglejszych miejsc zamieszkania.

Po piąte, Znajdujemy się na początku długotrwałej i głębokiej tendencji spadkowej osób w wieku 19-24 lata a w konsekwencji czeka nas głęboki „dół” w naborze na studia i do szkół policealnych. Liczba osób

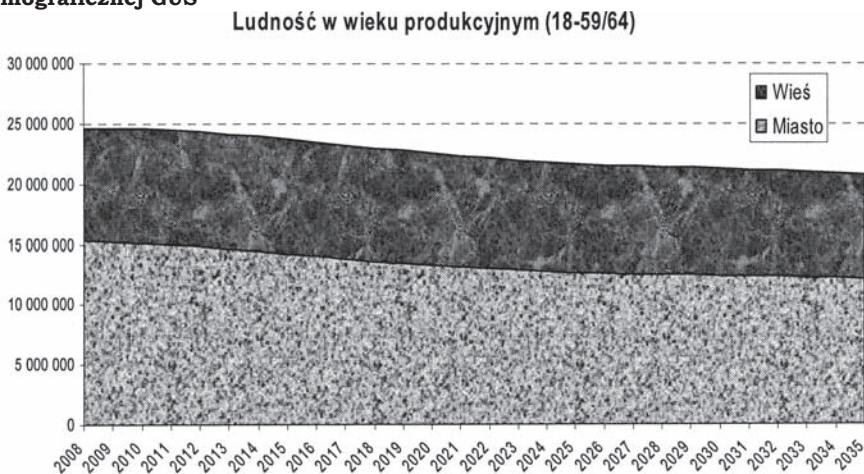
Rys. 5. Populacja młodzieży w wieku 19-24 lata według prognozy demograficznej GUS



w wieku 19-24 lata będzie malała do 2025 r. Spadek wyniesie aż 1491 tys. osób tj. 41,1% stanu z 2008 r. Wzrost po 2025 r. (do 2035) będzie dużo skromniejszy – zaledwie 285 tys. osób.

Warto w tym miejscu przypomnieć populacyjne zmiany, jakie dokonały się w szkołach wyższych w ostatnich latach i które były jednym z motorów sukcesu wielu uczelni. Od 1990/01 do 2007/08 liczba studentów wzrosła z 403,8 tys. do 1937,4 tys. – bez mała 4 razy. Współczynnik skolaryzacji netto wynosi obecnie 39,7% a brutto 51,1% (odpowiednio podnosząc się z 9,8% i 12,9%). To pozwoliło na niezwykłą ekspansję uczelni, opierającą się na współpłaceniu za studia przez studentów i ich rodziny. Teraz populacja spadnie o prawie tyle, ile przedtem wzrosła liczba studentów 1491tys., ale można oczekiwać, że liczba studentów nie zmniejszy się tak drastycznie – gdyby utrzymał się dzisiejszy współczynnik skolaryzacji to spadek wyniesie 762 tys. czyli niemal 40% dzisiejszego stanu, czyli – dla porównania – o więcej niż obecnie studiuje w uczelniach niepublicznych. Spodziewać się można zmniejszenia liczby uczelni – mamy aż 455 szkół wyższych, w tym 324 niepubliczne i spadku dochodów ze studiów płatnych. Powstaje pytanie: czy będzie to okazją do racjonalizacji sieci uczelni i podniesienia jakości studiów, czy wręcz odwrotnie. To zależy w dużym stopniu od jakości prawa regulującego działalność uczelni i gotowości finansów publicznych do partycypacji w utrzymaniu szkół, które stracą dochody ze źródeł prywatnych. Pozytywnych sygnałów w tym

Rys. 6. Populacja w wieku produkcyjnym 18-59/64 lata według prognozy demograficznej GUS



zakresie na razie nie ma. Propozycje zmian legislacyjnych w ogóle omijają sedno problemu.

I po szóste, ważne jest również to, co stanie się z ludnością w tzw. wieku produkcyjnym. Zmniejszanie tej populacji w perspektywie do 2035 będzie bardzo znaczące – o 3,84 mln w stosunku do 2008 r. Spadek dokona się głównie w miastach – o 3229 tys., podczas kiedy na wsi tylko o 615 tys.

To stworzy presję na absorpcję młodzieży kończącej szkoły do pracy, też z niższymi poziomami wykształcenia. Może więc przyczynić się do zmniejszenia rozpiętości płac między wysoko i nisko wykształconymi, zaś to obniży stopę zwrotu z wykształcenia i może zachęcić część młodych do wcześniejszego opuszczania szkół i uczelni, pogarszając kondycję tych ostatnich. Możliwe zatem, że edukacja „przeniesie” swoje usługi (zwłaszcza na poziomie studiów wyższych, podyplomowych, innych form kształcenia) do populacji pracujących. Wzmocni się tym samym u nas pod wpływem zmian demograficznych promowana w skali całej Europy tendencja do rozwoju kształcenia ustawicznego.

Utrzymanie rozwoju gospodarczego na wysokim poziomie będzie wymagało dużej skali migracji ze wsi do miast, co nasili problemy związane z wyludnianiem terenów wiejskich i z zapewnieniem opieki i kształcenia na miejscu dzieciom z tych środowisk.

Można się też spodziewać, że kurczenie się zasobów ludności w wieku produkcyjnym wpłynie na zwiększanie płac realnych, co może mieć 2 skutki: (1) przyspieszy modernizację bo zachęci firmy do oszczędzania pracy ale też skłoni je do zwiększania popytu na wyżej kwalifikowanych pracowników, co po pewnym czasie może ponownie wpływać na zwiększenie zróżnicowania płac ze względu na poziom wykształcenia, (2) jak również przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności naszego rynku pracy dla imigrantów, którzy w tej sytuacji mogą przestać traktować Polskę jako przejściowy kraj w drodze do bardziej rozwiniętych państw UE i podjąć decyzje o osiedleniu się właśnie u nas. Te scenariusze zrealizują się w wersji optymistycznej przebiegu dostosowań do zmian demograficznych. Zakłada ona brak nowych barier instytucjonalnych funkcjonowania gospodarki, zwłaszcza istnienie swobód działania przedsiębiorstw.

Sumując: wyzwaniem dla sektora edukacji w kontekście zmian demograficznych są głównie: zwiększenie zakresu kształcenia przedszkolnego, dopasowanie sieci przedszkoli, szkół, zwłaszcza podstawowych i gimnazjów do sieci osadniczej (przede wszystkim w okresach spadku populacji w odpowiednim wieku), dopasowanie szkół ponadgimnazjalnych, głównie zawodowych do popytu na pracę, w tym umożliwienie na większą skalę

migracji za nauką i wreszcie, restrukturyzacja szkolnictwa wyższego taka, żeby wypadły z rynku usługi niskiej jakości a nie najdroższe. Z kolei zmiany demograficzne stwarzają szansę wprowadzenia do szkół sześciolatków, a w dłuższej perspektywie upowszechnienia wychowania przedszkolnego, podniesienia (też w dłuższym czasie) jakości pracy szkół, jeśli „nadwyżkowa” kadra zostanie wykorzystana do poszerzenia programu pracy szkół, doprowadzenie do wyrównania poziomu dzieci pochodzących ze środowisk nie zapewniających właściwego przygotowania szkolnego, rozwoju funkcji opiekuńczych szkoły itp., oraz na ucięcie studiów niskiej jakości, co jednak zależy od jakości prawa, mogą bowiem przepaść nie te szkoły i nie te kierunki kształcenia, które cechuje niska jakość. O ile bowiem widać pewne kroki w kierunku poszerzania opieki przedszkolnej, poprawy pracy szkół i ich dostosowania się do zmian demograficznych o tyle w szkolnictwie wyższym żadne, zasadnicze zmiany się nie zaczęły.

SUMMARY

Demographic future and education

This article presents the consequences of the projected development of demographic processes in Poland for the education system. The adjustment projects should include the development and modernisation of education, taking care not only about the development of the education of children and young people, but also the education supporting labour force participation. The article also describes the challenges faced by the education sector in the context of demographic changes. They include mainly the extension of the scope of pre-school education, adjustment of the network of kindergartens and schools, in particular elementary and lower secondary schools, to the settlement network; adjustment of upper secondary schools, mainly vocational schools, to the demand for labour, including the enabling of migration for education on a greater scale and; finally, restructuring of higher education to eliminate the low quality services, and not the most expensive ones, from the market. Demographic changes create an opportunity to introduce six-year-olds to schools, and in longer perspective to popularise pre-school education and the improvement of the quality of the work of schools (also in the long term). At present, certain steps towards the dissemination of pre-school education, improvement of the work of schools and their adjustment to demographic changes are visible. Unfortunately, there has been no significant changes in the area of higher education.

Gertruda Uścińska

Uniwersytet Warszawski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Problemy dotyczące zabezpieczenia społecznego w Polsce w kontekście wyzwań demograficznych

Wstęp

Polski system zabezpieczenia społecznego może być zaliczony do systemów rozwiniętych¹. Istotnym obniżeniem jakości polskich rozwiązań jest ich częsta zmiana, potwierdzająca brak wizji docelowej.

Poniżej zostaną przedstawione niektóre problemy do rozwiązania w określonych działach zabezpieczenia społecznego, które powinny być przedmiotem uwagi ze względu na zmiany demograficzne o różnym charakterze.

System emerytalny Wiek emerytalny w Polsce. Jak powinien być ustalony?

Czy uzasadnione jest podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiety?

Wyznaczenie granicy wieku emerytalnego nie jest proste. W tej kwestii powinny być brane pod uwagę różne przesłanki. Granica wieku emerytalnego powinna być oparta na kryteriach zdrowotnych, w tym zdolności do pracy, a także kryteriach ekonomicznych – możliwości dalszej pracy, biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy.

Jeżeli chodzi o sytuację na rynku pracy, to wcześniejsze przejście na emeryturę było traktowane jako zapobieganie bezrobociu ludziom w starszym wieku (przykład Polska w latach 1989–1998: około 1 mln osób przeszło na wcześniejszą emeryturę). Taka praktyka jest ograniczana, głównie ze względu na sytuację demograficzną wielu państw europejskich, wzrastający odsetek ludzi w wieku starszym, a malejący ludzi młodych, a także na zweryfikowanie tezy, że zwolnienie starszych pracowników daje miejsca pracy młodym ludziom. Taka prosta zastępowalność nie występuje. W wielu krajach europejskich

¹ Na ogół jego rozwiązania odpowiadają standardom określonym w międzynarodowych aktach MOP, Rady Europy i Unii Europejskiej. Zob. G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPiSS, Warszawa 2005.

podwyższa się (albo już podwyższono) granicę wieku uprawniającego do emerytury².

Proces starzenia się społeczeństw wpływa na przesunięcie granicy wieku emerytalnego. Wcześniejsza niezdolność do pracy z ogólnego stanu zdrowia albo zatrudnienia w uciążliwych czy szczególnych warunkach jest głównie przedmiotem ubezpieczenia rentowego.

Trzeba jednak dodać, że przez wiele lat w krajach europejskich (a także innych) granica wieku emerytalnego dla kobiet była niższa o około 5 lat. Uzasadniano to tradycją systemów emerytalnych i względami ich obciążeń rodzinnych.

Niektóre grupy zawodowe korzystają nadal z obniżonego wieku emerytalnego. Niższy wiek emerytalny traktowany jest jako przywilej (np. nauczyciele i inne grupy zawodowe). Zawęża się jednak liczbę grup zawodowych, które mogą przejść na wcześniejszą emeryturę.

Wcześniejszy wiek emerytalny to uprawnienie, a nie obowiązek przejścia na emeryturę. Uzyskanie przez pracownika wieku i prawa do wcześniejszej emerytury nie uzasadnia rozwiązania stosunku pracy, ale może stanowić kryterium wyboru pracownika do zwolnienia w pierwszej kolejności.

Jak zaznaczono wyżej, dane demograficzne pokazują, że kobiety żyją dłużej i nie charakteryzują się utratą zdolności do pracy wcześniej niż mężczyźni, dlatego w wielu krajach zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn; wprowadzono także elastyczny wiek emerytalny.

Decyzje takie są trudne do wprowadzenia i są one najczęściej wynikiem porozumień i układów politycznych.

Zrównanie wieku emerytalnego to proces, który w wielu krajach rozłożony jest na wiele lat w związku z obawą naruszenia praw nabytych do przejścia na emeryturę w ustalonym wieku, a także naruszenia praw będących w trakcie ich nabywania (chodzi o kobiety mające odpowiednio długi staż pracy, np. 20-letni, które mogłyby się spodziewać, że niebawem przejdą na emeryturę). Sprawa wieku emerytalnego w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS została potraktowana powierzchownie i schematycznie, bez związku z uregulowaniami odrębnymi oraz brakiem koordynacji z polityką zatrudnienia i Kodeksem pracy. Rząd i ustawodawca będą zmuszeni do podjęcia kompleksowego i harmonijnego rozwiązania tego problemu, obejmującego skutki w różnych dziedzinach.

Reforma polskiego systemu emerytalnego oparta jest na koncepcji długiego okresu opłacania składek. W I filarze emerytury będą zależeć

² G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPiSS, Warszawa 2005.

od dwóch czynników: zaewidencjonowanego na koncie ubezpieczonego (prowadzonym w ZUS) kapitału początkowego (tj. składki zwaloryzowane i waloryzowany kapitał początkowy) i przeciętnej dalszej długości trwania życia w chwili przejścia na emeryturę. Główny Urząd Statystyczny każdego roku opracowuje i publikuje tabelę dalszej długości trwania życia osób w wieku 60 lat, 61 lat itd. Dzielać kapitał przez przeciętne dalsze trwanie życia otrzymujemy miesięczną emeryturę.

Mimo zastosowania wspólnych tablic dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, emerytury kobiet będą dużo niższe niż mężczyzn, nawet o 1/3. Wynika to z faktu, że kapitał będzie zbierany krócej o 5 lat. Z kolei idąc na emeryturę 5 lat wcześniej, kobiety będą dłużej tę emeryturę pobierać.

Rozwiązania prawne dotyczące świadczeń emerytalnych wymagają stabilizacji, aby istniało poczucie bezpieczeństwa prawnego w tak ważnej dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Decyzja w sprawie wieku emerytalnego powinna być przemyślana i przeprowadzona z niezwykłą starannością oraz rozłożona w czasie, tzn. nie może naruszyć praw nabytych, czyli pozbawiać prawa do przejścia na emeryturę osób, które po kilkudziesięciu latach pracy mogły liczyć, że z takiego prawa skorzystają. Należy wprowadzić praktykę długiego okresu *vacatio legis*. Jest to w interesie zarówno instytucji, które muszą się przygotować do wprowadzenia nowych zasad, jak i uprawnionych, aby mogli się z nimi zapoznać i ocenić swoje położenie.

W pracach tych należy wykorzystać wnioski z analiz prawnoporównawczych, a mianowicie zmiany rozwiązań dotyczących wieku emerytalnego powinny uwzględniać zasady zawarte w aktach MOP, Rady Europy i wreszcie UE, czyli działania w kierunku zrównania wieku dla kobiet i mężczyzn oraz ustanowienie w przepisach krajowych elastycznych zasad przechodzenia na emeryturę dla wszystkich uprawnionych³.

Do innych, ważnych zagadnień należy analiza i obliczenia porównawcze w zakresie świadczeń emerytalnych z nowego systemu, uwzględniając fakt rozpoczęcia w 2009 r. wypłat z OFE wprowadzonych w życie ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych. Jest to niezbędne, aby odpowiedzieć na pytanie, czy wysokość świadczeń z tego systemu odpowiada zobowiązaniom przyjętym w wyniku ratyfikacji aktów międzynarodowych⁴. Według konwencji nr 102 MOP mi-

³ G. Uścińska (red. nauk.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, IPISS, Warszawa 2008.

⁴ Obliczenia te są ważne z punktu widzenia zobowiązań wynikających z ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej i Konwencji nr 102.

nimalna emerytura powinna wynosić co najmniej 40% poprzednich zarobków uprawnionego. Emerytury obliczane w dotychczasowym systemie ten warunek spełniały⁵. Nie wiemy, czy będzie on spełniony w przypadku tzw. nowych emerytur, czyli ustalonych według nowych zasad.

Potrzeba reformy systemu rentowego. Renty z tytułu niezdolności do pracy

W 1997 r. zreformowano w Polsce zasady orzekania o niezdolności do pracy. Większy nacisk położono nie jak dotychczas na określenie uszczerbku na zdrowiu, ale na ustaleniu, czy ubezpieczony może pracować i w jakim stopniu.

Wraz z reformą emerytalną nie wprowadzono zmian w systemie rentowym. W latach 2006–2007 obniżono składkę na ubezpieczenie rentowe do 6%, ale nie było to powiązane z ustaleniem zakresu i poziomu ochrony w systemie rentowym. Może to w przyszłości spowodować różne problemy, w tym dotyczące poziomu ochrony w tym systemie.

Zaproponowane przez rząd w 2008 r. rozwiązania (nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS) przewidywały m.in., aby wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy była równa kwocie uzyskanej przez podzielenie kapitału zapisanego na koncie emerytalnym ubezpieczonego przez dalsze lata trwania życia osoby w wieku 60 lat, a renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynosiła 75% tej kwoty. Działania te są przejawem indywidualizacji uprawnień w systemie rentowym. Proponowana zmiana zasad wymiaru rent może doprowadzić do sytuacji, w której w wielu wypadkach świadczenia z tytułu niezdolności do pracy będą musiały być wypłacone na minimalnym poziomie gwarantowanym. Bowiem kapitał zgromadzony na koncie ubezpieczonego nie będzie wystarczający na ustalenie świadczenia na wyższym poziomie.

W pracach nad koncepcją polskiego systemu ochrony z tytułu inwalidztwa warto sięgnąć do rozwiązań zawartych aktach międzynarodowych i europejskich. Pomocna będzie też analiza rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich.

Należy odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę ma pełnić system rentowy w systemie zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza w relacji z systemem emerytalnym. Czy przedmiotem ochrony ubezpieczeń rentowych

⁵ G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego*, IPiSS, Warszawa 2005; H. Markowska, H. Zalewska, G. Uścińska (red.), *Addendum. Obliczenia porównawcze. Standardy zabezpieczenia społecznego*, IPiSS, Warszawa 2005.

mają być skutki niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia albo zatrudnienia w trudnych warunkach pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego? Jak należy uwzględnić zasadę (ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych), że ubezpieczenia emerytalne i rentowe są nierozzerwalne i występują łącznie. W systemie nierozdzielności ubezpieczeniowa emerytalnego i rentowego świadczenia rentowe mogłyby być ustalane i finansowane ze składek na oba rodzaje ubezpieczeń.

W polskim systemie niezbędna jest modyfikacja w zakresie ochrony prawnej dla skutków ryzyka inwalidztwa, z uwzględnieniem sytuacji całkowitej bądź częściowej utraty możliwości zarobkowania. W większości państw europejskich funkcjonuje kryterium minimalnego stopnia niezdolności do pracy. Stopień ten najczęściej określany jest procentowo, ale zastosowanie mają również tutaj inne rozwiązania⁶. Prawidłowe ustalenie tego poziomu ochrony decyduje o dalszej możliwości zarobkowania. Dogłębnej analizie wymagają również:

- zakresy podmiotowy i przedmiotowy,
- warunki nabycia prawa do świadczenia,
- zasady wymiaru świadczenia,
- okres wypłaty świadczeń,
- zawieszalność świadczeń,
- ustalenie zasad łączenia świadczeń z dochodami z pracy, co wynika z ustalonego zakresu ochrony,
- procedury odwoławcze,
- jak również dodatkowe uprawnienia.

Nie bez znaczenia pozostaje również bieżąca analiza danych statystycznych, która wskazuje na systematyczny spadek liczby osób pobierających świadczenia inwalidzkie, spadek wydatków na te świadczenia, a także obniżenie się wysokości świadczeń w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia⁷.

Trzeba pamiętać, że nie ma rent z tytułu niezdolności do pracy z II filara⁸. Renta jest wypłacana z powszechnego systemu. Natomiast środki zgromadzone w OFE będą przeliczone w momencie przejścia na emeryturę. Od 2005 r. osiągnięcie wieku emerytalnego przez osoby pobiera-

⁶ Belgia, Francja – 66,66%, Węgry – 67%, Austria, Norwegia, Grecja – 50%, Włochy – 66% (zasiłek z tytułu inwalidztwa) i 100% (renta inwalidzka), Słowacja 40%–70% w zależności od przypadku, Holandia 15%–25%, Szwecja 25%, Litwa – 1/3 zmniejszenia zdolności do pracy, Niemcy – kryterium stanowi możliwość wykonywania pracy przez określony czas.

⁷ G. Uścińska, *Pożądane kierunki zmian systemu rentowego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 8, s. 1–5.

⁸ Chyba że nastąpi zmiana obecnego stanu prawnego.

jące rentę powoduje, że renta ta jest z mocy prawa przekwalifikowana na emeryturę.

W pracach nad kierunkami zmian obowiązujących rozwiązań rentowych chodzi przede wszystkim o skoordynowanie z rozwiązaniami emerytalnymi oraz zagwarantowanie odpowiedniego poziomu świadczeń rentowych, w tym co najmniej minimalnego, ustalonego na poziomie 40% poprzednich zarobków uprawnionego.

Na tle tendencji europejskich pożądane są zmiany polskich przepisów w kierunku większej skuteczności readaptacji zawodowej osób niezdolnych do pracy z powodu inwalidztwa, a także wspierania procesów integracji społecznej i ekonomicznej osób dotkniętych długotrwałą chorobą lub niepełnosprawnością.

Oceny wymagałyby także system orzecznicy, głównie w aspekcie jego racjonalności i efektywności⁹.

Renty rodzinne

Polski system świadczeń z tytułu śmierci żywiciela rodziny charakteryzuje dobrze rozbudowany zakres uprawnień dla osób nim objętych. W niektórych przypadkach są one na wyższym poziomie, niż ustalono w aktach międzynarodowych. Jednakże nie są spełnione podstawowe standardy w zakresie wysokości świadczeń z tytułu śmierci żywiciela rodziny, ustalone w aktach międzynarodowych. Powinno to być wzięte pod uwagę przy modyfikacji zasad wymiaru i wysokości tych świadczeń w związku z koniecznością ich dostosowania do zreformowanego systemu emerytalnego (w nowym systemie emerytalnym renta rodzinna będzie przysługiwać od środków (emerytury) zgromadzonych w I filarze; czy jest uzasadnione wyłączenie środków z II filaru w gwarantowaniu bezpieczeństwa finansowego po śmierci żywiciela rodziny?). Dziedziczenie występuje w ograniczonym zakresie i dotyczy kapitału zgromadzonego w OFE; nie dotyczy świadczenia¹⁰.

Zakończenie

Powyżej przedstawiono do rozwiązania problemy systemowe i parametryczne. Niektóre z nich powinny być rozwiązane wcześniej, kiedy były ku temu sprzyjające warunki gospodarcze. Jednak ich dalsze od-

⁹ G. Uścińska (red. nauk.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, IPiSS, Warszawa 2008.

¹⁰ Tamże.

sunięcie w czasie może spowodować większe trudności w stabilizacji systemu zabezpieczenia społecznego.

Obecnie (2009 r.) w okresie kryzysu konieczne są działania, które nie doprowadzą do masowej utraty pracy i wzrostu liczby bezrobotnych. W przeciwnym razie może nastąpić wzrost wydatków w systemie ochrony bezrobotnych i systemie pomocy społecznej. Zmniejszenie liczby osób aktywnych zawodowo może także redukować wpływy ze składek, co z kolei może obniżyć poziom dotychczasowej ochrony. W czasie kryzysu powinna wzrosnąć rola państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego oraz gwarantującego określony poziom ochrony, w tym świadczeń.

Należy także realizować takie działania, które są konieczne dla zapewnienia funkcjonowania systemu w długofalowej perspektywie z uwzględnieniem problemów demograficznych. W szczególności potrzebne są działania, które zalicza się do opieki długoterminowej. Wymagają one ustaleń badawczych i decyzji politycznych, czy w katalogu rodzaju ryzyka socjalnego wprowadza się ryzyko niesamodzielności i dla skutków jego zajścia ustala się system prawny, np. ubezpieczenie pielęgnacyjne czy opiekuńcze, czy też dokonuje się takich modyfikacji w obecnym systemie, które uwzględniają w odpowiednim stopniu i w zakresie opiekę długoterminową (skutki zajścia niesamodzielności).

Działania te powinny być prowadzone w trzech płaszczyznach, tj.:

1) społecznej – polegające na informacji, konsultacji i edukacji społeczeństwa;

2) politycznej – polegające na zawarciu porozumienia partii politycznych w ważnych sprawach społecznych;

3) prawnej – polegające na opracowaniu założeń do projektów aktów prawnych, regulacji z wykorzystaniem dorobku prawnego krajowego, a także standardów europejskich i międzynarodowych.

W szczególności taki scenariusz jest potrzebny w odniesieniu do decyzji w zakresie wieku emerytalnego czy rent inwalidzkich i innych o podobnym znaczeniu.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. nr 237, poz. 1656)
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. nr 228, poz. 1507)
4. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r., nr 11, poz. 74 z późn. zm.)

Summary

The problems within the social security scheme in Poland in the context of demographic challenges

This paper discusses the problems within the Polish social security scheme in the context demographic challenges, for example: retirement age, invalidity and survivor's pensions scheme. The actions that should be taken in this area are indicated.

Hanna Zalewska

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przyszłość demograficzna a system emerytalny

Wstęp

Istniejący w Polsce system ubezpieczeń społecznych obejmuje ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, tj. tzw. ubezpieczenie chorobowe, a także ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

W związku z wyodrębnieniem poszczególnych ryzyk ubezpieczeniowych, od 1999 r. wprowadzono różne wysokości stóp składek na poszczególne ubezpieczenia. Wprowadzono także zasadę współfinansowania składek przez pracodawcę i pracownika.

Generalnie, co do zasady, ubezpieczenia społeczne są finansowane ze składek (wpływających do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Faktycznie, składki te nie są wystarczające i system jest zasilany dodatkowo z budżetu państwa. W 2008 r. dochody ze składek wystarczyły tylko na pokrycie 61% wydatków.

Analizując system ubezpieczeń społecznych ocenia się między innymi, czy wystarczy środków finansowych na pokrycie rosnących w tej dziedzinie wydatków.

Zarówno strona dochodowa, jak i wydatkowa systemu ubezpieczeń społecznych w istotny sposób zależy od sytuacji demograficznej społeczeństwa.

Istotna jest struktura demograficzna determinująca proporcję między liczbą opłacających składki, a liczbą pobierających świadczenia, zwłaszcza długoterminowe, np. emerytury, ale też trwanie życia mające wpływ na długość okresu pobierania świadczeń.

W niniejszym opracowaniu przedstawiony zostanie scenariusz kształtowania się sytuacji finansowej ubezpieczenia emerytalnego w przyszłości.

W Departamencie Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zbudowano model prognostyczny (*FUS08*) na podstawie którego opracowano prognozę funduszu emerytalnego. Jest to fundusz wyodrębniony w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wypłacane są emerytury.

Zmiany sytuacji demograficznej w Polsce. Starzenie się społeczeństwa

W modelu *FUS08* wykorzystana została *Prognoza demograficzna do 2035 roku* sporządzona przez Główny Urząd Statystyczny w 2008 r. Prognoza ta została dla potrzeb modelu *FUS08* przedłużona w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Procesy demograficzne, poprzez swój silny, bezpośredni wpływ na liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych – oddziałują istotnie na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyniki prognozy demograficznej należy w tym kontekście uznać za co najmniej niepokojące.

Liczebność całej populacji Polski spada z obecnych 38,1 mln do poziomu 36,0 mln w 2035 r. i do około 32,5 mln w 2050 r., przy czym istotnie zmienia się jej struktura wiekowa. Przez wszystkie lata (tzn. aż do 2050 r.) liczba ludności w wieku poprodukcyjnym rośnie i w roku 2027 osiąga poziom półtorakrotnie większy niż w 2007 r., a w 2050 r. już o około 80% większy niż w 2007 r. Populacja osób w wieku produkcyjnym do 2009 r. wzrasta, po czym zaczyna maleć osiągając w 2035 r. poziom o około 15% mniejszy, a w 2050 r. już o około 32% mniejszy niż w 2007 r. Udział populacji w wieku poprodukcyjnym w całej populacji rośnie z 16,0% w 2007 r. do blisko 27% w 2035 r. i do 33,8% w 2050 r. Udział ludności w wieku produkcyjnym początkowo nieznacznie rośnie z 64,4% w 2007 r. do około 64,6% w 2009 r., po czym spada aż do 2027 r. (57,7%), następnie w latach 2028-2032 nieznacznie wzrasta i od 2033 r. ponownie spada osiągając poziom 51,2% w 2050 r.

Tabela 1. Populacja w podziale na ekonomiczne grupy wieku [tys.]

	2007	2010	2020	2030	2040	2050
Populacja ogółem	38 116	38 092	37 830	36 796	34 956	32 462
z tego:						
– w wieku przedprodukcyjnym	7 488	7 107	6 959	6 253	5 179	4 861
– w wieku produkcyjnym	24 545	24 571	22 503	21 254	19 694	16 634
– w wieku poprodukcyjnym	6 082	6 414	8 368	9 289	10 083	10 967

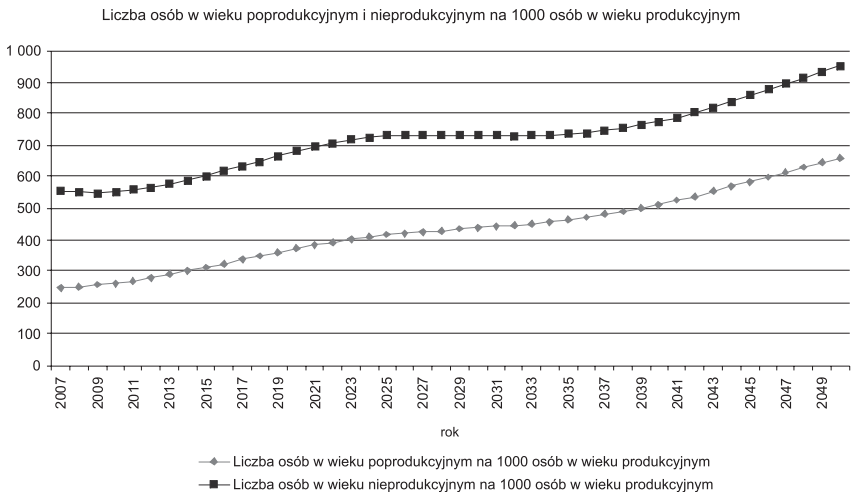
Źródło: do 2035 r. – Prognoza demograficzna Główny Urząd Statystyczny, 2008 r., od 2036 r. – prognoza sporządzona w Departamencie Statystyki ZUS w oparciu o prognozę GUS do 2035 r.

Zgodnie z prognozą demograficzną Polacy będą średnio coraz starsi. Mediana wieku wzrośnie z 37 lat w 2007 r. do 47 lat w 2035 r. i do 50 lat w 2043 r.

Niekorzystne zmiany w strukturze populacji dobrze obrazuje stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Zgodnie z prognozą demograficzną począwszy od 2007 r. iloraz ten rośnie przez cały okres prognozy. W 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 248 osób w wieku poprodukcyjnym, w 2035 r. liczba ta – zgodnie z prognozą demograficzną – wynosić będzie 464, a w 2050 r. już 659.

Przez większość lat rośnie także współczynnik obciążenia ekonomicznego (rozumiany jako iloraz liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym). W 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 553 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w 2035 r. liczba ta – zgodnie z prognozą demograficzną – wynosić będzie 736, a w 2050 r. już przeszło 950.

Rycina 1. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym oraz nieprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym



Źródło: jak wyżej

Wpływ na starzenie się społeczeństwa mają przede wszystkim wydłużające się dalsze trwanie życia oraz malejąca dzietność. W latach 1984 – 2003 odnotowywano coroczny spadek liczby urodzeń w Polsce.

Począwszy od 2004 r. obserwujemy stopniowy wzrost liczby urodzeń.

Od początku lat 90-tych ubiegłego wieku obserwujemy znaczne wydłużenie średniego dalszego trwania życia dla zerolatków. W 2007 r. przeciętne trwanie życia wzrosło w porównaniu do 1991 r. o około 5 lat dla mężczyzn i o przeszło 4,5 lat dla kobiet. Prognoza demograficzna GUS (sporządzona w 2008 r.) przewiduje dalszy wzrost średniego dalszego trwania życia do 77,14 lat dla mężczyzn i do 82,91 lat dla kobiet w 2035 r. (wzrost w porównaniu do 2007 r. o odpowiednio 6,18 i 3,17 lat). Rosnąć będzie również średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku emerytalnym, tzn. dla mężczyzn w wieku 65 lat i dla kobiet w wieku 60 lat. Zgodnie z prognozą GUS w przypadku mężczyzn średnie dalsze trwanie życia 65-latków wzrośnie z 14,55 lat w 2007 r. do 16,81 lat w 2035 r. W przypadku 60-letnich kobiet średnie dalsze trwanie życia wzrośnie z 22,94 lat w 2007 r. do 25,00 lat w 2035 r.

Prognoza funduszu emerytalnego

Model prognostyczny opracowany został zgodnie z metodami matematyki aktuarialnej.

Oprócz prognozy demograficznej opracowanej w Głównym Urzędzie Statystycznym, w modelu przyjęto założenia makroekonomiczne w oparciu o prognozę założeń na lata 2009 – 2012 przekazanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez Ministerstwo Finansów.

Poniżej przedstawiono wybrane parametry uwzględnione w prezentowanym scenariuszu.

Tabela 2. Wybrane parametry – wariant nr 1 (model FUS08) wersja prognozy demograficznej: Prognoza demograficzna na lata 2008–2035, GUS przedłużona do 2060 r.

rok	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
1. stopa bezrobocia	12,5%	13,8%	8,5%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
2. wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	103,0%	101,0%	102,3%	102,3%	102,3%	102,3%	102,3%	102,3%	102,3%	102,3%
3. wskaźnik realnego wzrostu wynagrodzeń	101,8%	101,1%	102,4%	102,4%	102,4%	102,4%	102,4%	102,4%	102,4%	102,4%
4. ściągalskość składek	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%	98,5%

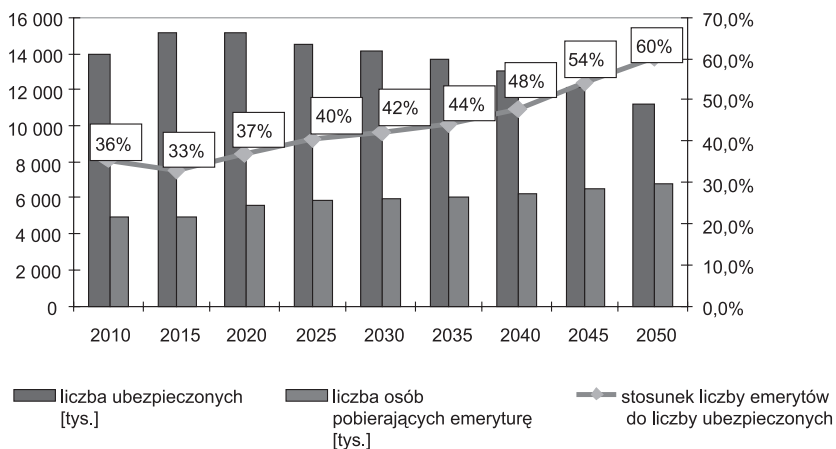
Jak zmiany demograficzne wpłyną w przyszłości na liczbę ubezpieczonych, tj. tych, których składki będą finansować emerytury wypłacane przyszłym emerytom, a jak na liczbę emerytów? Obrazuje to poniższe zestawienie.

Tabela 3. Liczba ubezpieczonych (ubezpieczenie emerytalne) oraz liczba emerytów *), których świadczenie wypłacane jest z funduszu emerytalnego – stan na koniec roku – wariant nr 1 (model FUS08)

rok	liczba ubezpieczonych [w tys.]	liczba osób pobierających emeryturę [tys.]
2010	13 994	4 976
2015	15 131	4 952
2020	15 121	5 567
2025	14 534	5 884
2030	14 112	5 930
2035	13 684	6 012
2040	13 028	6 236
2045	12 127	6 548
2050	11 190	6 738

*) wszystkie osoby, które pobierają emerytury finansowane z funduszu emerytalnego (łącznie z osobami pobierającymi emerytury realizowane na mocy umów międzynarodowych, łącznie z osobami posiadającymi prawo także do świadczenia rolniczego, łącznie z osobami, których emerytura wypłacana jest w zbiegu z rentą z tytułu niezdolności do pracy)

Rycina 2. Liczba ubezpieczonych i liczba osób pobierających emeryturę



Przewidywane niekorzystne zmiany w strukturze demograficznej populacji opisane wcześniej są tu widoczne.

Przez cały okres prognozy, poza kilkoma pierwszymi latami, przewidywany jest wzrost liczby osób pobierających emeryturę – z blisko 5,0 mln w 2010 roku do ponad 6,7 mln w 2050 roku, tj. o około 35%.

Na liczbę ubezpieczonych wpływ mają nie tylko procesy demograficzne, ale także sytuacja na rynku pracy. Przy przyjętych założeniach, prognozujemy, że do 2017 roku liczba ubezpieczonych będzie rosła (w stosunku do 2010 roku o około 10,7%). Po roku 2017 liczba ubezpieczonych będzie spadać. W 2050 roku będzie niższa o około 20% niż w 2010 roku.

Te „odwrócone” tendencje co do zmian liczby ubezpieczonych i liczby emerytów powodują, że o ile w 2010 roku na 1000 osób opłacających składki będzie przypadać około 356 emerytów, to w 2050 roku już ponad 600 (602) emerytów.

Zmiany demograficzne, a także ograniczenie wcześniejszego, tzn. poniżej wieku emerytalnego (wynoszącego 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn) przechodzenia na emeryturę, spowodują podwyższenie wieku osób pobierających emeryturę. Populacja ta będzie „starsza”.

Prognozuje się, że o ile w 2010 roku przeciętny wiek emerytów (których świadczenie wypłacane jest z funduszu emerytalnego) w Polsce wynosić będzie nieco ponad 68 lat (dla mężczyzn – 69,8 roku, dla kobiet – 67 lat), to w 2050 roku przeciętny wiek emerytów wynosić będzie 73,1 roku (dla mężczyzn – 74,2 roku, dla kobiet – 72,3 roku).

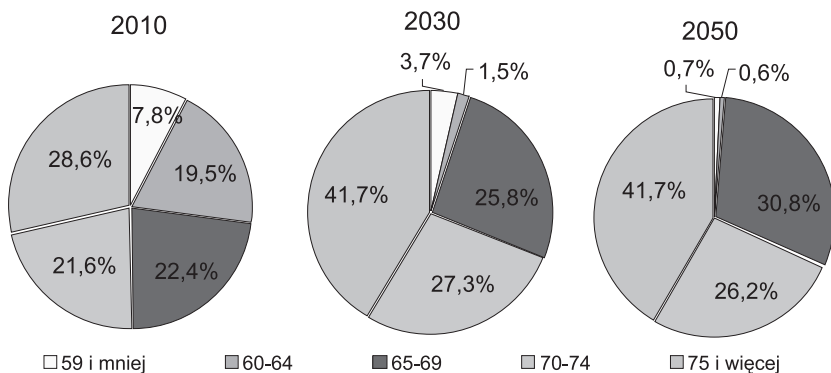
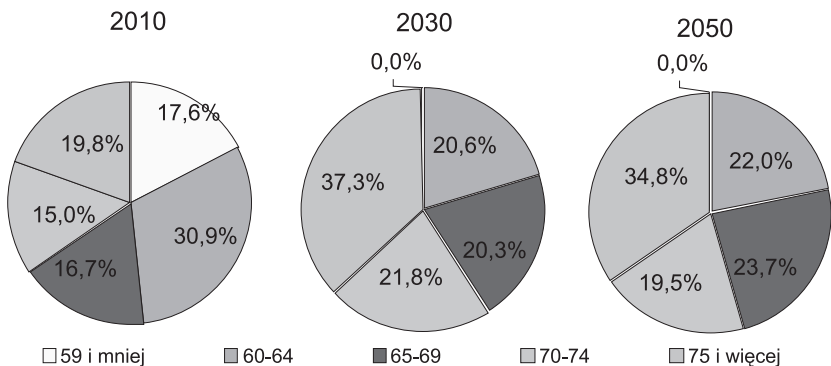
Przewiduje się, że w 2050 roku połowa emerytów w Polsce będzie w wieku równym lub wyższym niż 72 lata.

Przeciętny wiek emerytów ilustruje poniższe zestawienie, a zmiany w strukturze – poniższe wykresy.

Tabela 4. Przeciętny wiek emerytów*), których świadczenie wypłacane jest z funduszu emerytalnego [w latach] – wariant nr 1 (model FUS08)

rok	ogółem	mężczyźni	kobiety
2010	68,2	69,8	67,0
2015	69,9	71,5	68,9
2020	70,6	71,8	69,8
2025	71,6	72,4	71,1
2030	72,7	73,4	72,2
2035	73,3	74,3	72,6
2040	73,3	74,5	72,4
2045	73,1	74,3	72,1
2050	73,1	74,2	72,3

*) bez osób pobierających emeryturę realizowane na mocy umów międzynarodowych, bez osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego, bez osób, których emerytura wypłacana jest w zbiegu z rentą z tytułu niezdolności do pracy, bez osób, których emerytury finansowane są z budżetu państwa

Rycina 3. Struktura wieku osób pobierających emerytury wypłacane z funduszu emerytalnego – MĘŻCZYŹNI**Rycina 4. Struktura wieku osób pobierających emerytury wypłacane z funduszu emerytalnego – KOBIECY**

Na poziom dochodów i wydatków funduszu emerytalnego, z którego wypłacane są emerytury wpływ mają nie tylko liczby płacących składki i pobierających emerytury, ale także wysokości przychodów ubezpieczonych, od których odprowadzane są składki oraz wysokości emerytur.

Te elementy wpływają na tzw. wydolność systemu emerytalnego. Wydolność tę zdefiniowano jako iloraz wpływów składkowych do funduszu emerytalnego i wydatków funduszu emerytalnego.

Tabela 5. Wydolność systemu emerytalnego*) – wariant nr 1 (model FUS08)

rok	wydolność systemu emerytalnego
2010	47%
2011	49%
2012	51%
2013	54%
2014	54%
2015	53%
2016	52%
2017	51%
2018	50%
2019	49%
2020	48%
2025	45%
2030	48%
2035	53%
2040	60%
2045	66%
2050	71%

*) wydolność systemu emerytalnego zdefiniowano jako iloraz wpływów składkowych do funduszu emerytalnego i wydatków funduszu emerytalnego

Do 2014 roku przewiduje się wzrost wydolności systemu emerytalnego (54% w 2014 roku), a następnie spadek wydolności do poziomu 45% w 2025 roku, a więc o 9 punktów procentowych.

Po 2025 roku nastąpi wzrost ilorazu wpływów składkowych do wydatków funduszu emerytalnego – do 71% w 2050 roku.

Parametr ten obrazuje, w jakim stopniu wpływy składkowe wystarczają na pokrycie wydatków. Im niższy, tym wyższe musi być dofinansowanie z innych źródeł, takich jak np. budżet państwa.

Niekorzystne tendencje rozwoju demograficznego znane są już od wielu lat. Stąd też reformując system emerytalny utworzono Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Celem powołania Funduszu Rezerwy Demograficznej jest gromadzenie środków finansowych, które, zgodnie z ustawą, mogą być wykorzystane na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego wynikających wyłącznie z przyczyn demograficznych. Źródło środków finansowych FRD stanowi część składki na ubezpieczenie emerytalne oraz środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Zapotrzebowanie funduszu emerytalnego na pozaskładkowe źródła finansowania przed-

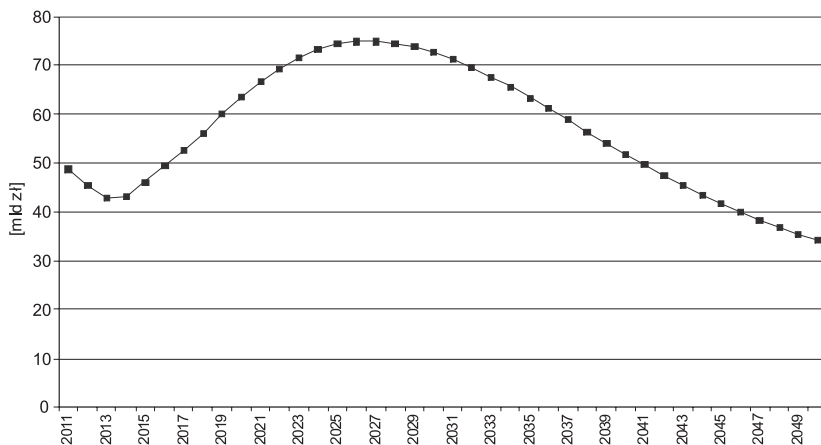
stawia poniższa tabela i wykres (w celu umożliwienia porównywania wyników między poszczególnymi latami przedstawiono deficyty roczne zdyskontowane na 2008 r.)

Tabela 6. Deficyt roczny funduszu emerytalnego*) [mld zł] – wariant nr 1 (model FUS08)

rok	wydolność systemu merytalnego*) [mld zł]
2011	48,9
2012	45,5
2013	42,9
2014	43,2
2015	46,2
2016	49,5
2017	52,7
2018	56,2
2019	60,1
2020	63,6
2025	74,4
2030	72,7
2035	63,4
2040	51,9
2045	41,9
2050	34,1

*) w kwotach zdyskontowanych na 2008 r.

Rycina 5. Deficyt roczny funduszu emerytalnego w kwotach zdyskontowanych na 2008 r. – wariant nr 1



Pierwsze uruchomienie środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej – zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2010 r. – nastąpi już w 2010 r.

Summary

Demographic future and the pension system

This paper discusses the social insurance scheme in place in Poland, which includes old age pension insurance, disability pension insurance, insurance in the case of sickness and maternity, i.e. the so-called sickness insurance, as well as the insurance for accidents at work and occupational diseases. In addition, the scenario of the development of financial condition of old age pension insurance in future was presented. According to the predictions, the number of persons receiving old age pensions will grow over the entire period of the projection, apart from the first several years. The number of the insured is influenced not only by demographic processes, but also the situation on the labour market. Negative trends in demographic development have been known for many years, therefore, during the reform of the pension system, the Demographic Reserve Fund was created from part of contributions to old age pension insurance and the funds from the privatisation of the property of the State Treasury. According to the law, the resources of the Fund may be used to supplement the deficit of the pension fund resulting solely from demographic reasons.

Grażyna Marciniak

Główny Urząd Statystyczny

Janusz Szymborski

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie

Przyszłość demograficzna a ochrona zdrowia

Wprowadzenie

Zdrowie jest wyjątkowo cennym dobrem każdego człowieka. „*Szlachetne zdrowie, nikt się nie dowie, jako smakuje, aż się zepsuje*” – niezwykle trafnie ujął nasz stosunek do własnego zdrowia poeta Jan Kochanowski. Aby dobre zdrowie służyło nam jak najdłużej konieczne jest promowanie zdrowia oraz opieka zdrowotna obejmująca profilaktykę zagrożeń i chorób oraz leczenie i rehabilitacje prowadzące do restytucji zdrowia. Opieka zdrowotna powinna być dostosowana do potrzeb człowieka o określonym wieku, kondycji fizycznej i sposobie życia. Wiek jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o zmianach stanu zdrowia i potrzebach dotyczących zakresu i rodzaju opieki zdrowotnej. Aby odpowiednio przygotować system ochrony zdrowia do zmieniających się w czasie warunków i struktury wieku populacji niezbędne są przewidywania, jak obserwowany rozwój procesów demograficznych będzie wpływał na zmiany sytuacji zdrowotnej poszczególnych grup wiekowych ludności.

Takiej informacji dostarcza prognoza demograficzna wyznaczająca – na podstawie obserwacji trendów dzietności, umieralności i ruchliwości przestrzennej ludności oraz założeń odnośnie do kształtowania się ich w przyszłości – przewidywaną strukturę populacji według płci i wieku w układzie przestrzennym. Opracowanie to, obejmujące okres 2008-2035¹, daje podstawę do rozważań na temat wpływu przewidywanych zmian demograficznych na przyszłą kondycję zdrowotną ludności i potrzeby w zakresie ochrony zdrowia. Wyniki prognozy wskazują na postępujący proces starzenia się ludności. Czynnikiem, które determinują ten proces są: niski poziom dzietności, znacznie poniżej wartości zapewniającej prostą zastępowalność pokoleń, oraz wydłużanie się przeciętnego trwania życia, co prowadzi do zwiększania się w populacji udziału osób starszych i sędziwych.

¹ Prognoza ludności na lata 2008-2035, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.

Wraz z wiekiem zmniejsza się sprawność fizyczna człowieka i pojawiają się różnego rodzaju choroby i dolegliwości, pogarsza się stan zdrowia i zwiększa się zapotrzebowanie na opiekę medyczną, w tym na hospitalizację i opiekę długoterminową. Niektóre schorzenia prowadzą do niepełnosprawności, co pociąga za sobą potrzebę rehabilitacji oraz zaopatrzenia tych osób w urządzenia wspomagające funkcjonowanie narządów. Starzenie się populacji wymaga zmian w strukturze kadry medycznej, strukturze rodzajów świadczonych usług opieki zdrowotnej oraz stosownych przesunięć w strukturze nakładów finansowych na ochronę zdrowia (zwiększenia wydatków zapewniających odpowiedni standard usług dla osób w coraz starszym wieku).

Cel opracowania

Przewidywanie przyszłej sytuacji zdrowotnej społeczeństwa i potrzeb w zakresie ochrony zdrowia jest sprawą niezwykle trudną, ponieważ zależy od wielu czynników – nie tylko ilościowych i jakościowych, działających w różnych kierunkach i z różną intensywnością, ale również od założeń polityki w tym obszarze i stopnia jej realizacji. Stąd zamierzeniem autorów nie jest przedstawienie całościowej prognozy stanu zdrowia i ochrony zdrowia, a jedynie zasygnalizowanie problemów w wybranych aspektach zdrowia, wynikających z przesunięć w strukturze wieku ludności, określonych w prognozie demograficznej, a w szczególności z postępującego – na skutek tych zmian – procesu starzenia się populacji.

W tym celu podjęto próbę oszacowania skutków zmian w strukturze ludności według wieku – przewidywanych w prognozie demograficznej – dla stanu zdrowia populacji i potrzeb związanych z opieką zdrowotną.

Metoda i wykorzystane źródła informacji statystycznych

Aby oszacować wpływ przyszłych zmian demograficznych na zdrowie wykonano obliczenia polegające na „nałożeniu” prognozowanej struktury populacji według wieku na wyniki dostępnych badań dotyczących stanu zdrowia i korzystania z usług medycznych w odniesieniu do określonych grup wieku ludności. Zaproponowany sposób podejścia do przedstawienia skutków zmian – przewidzianych prognozą demograficzną – dla zdrowia wymagał na wstępie przyjęcia pewnych założeń, a mianowicie:

- przyjęto, że nie ulegną zmianie zachowania zdrowotne ludności, czyli pominięto w rozważaniach zmiany w żywieniu, aktywności fizycznej, kwestie postępu w medycynie, poprawy czy pogorszenia dostępności usług opieki zdrowotnej oraz jej jakości,
- oszacowane wskaźniki są wynikiem wyłącznie zmian w strukturze wieku populacji prowadzących do postępującego starzenia się ludności.
- dla zilustrowania wpływu zmian struktury demograficznej na wybrane aspekty zdrowia dokonano obliczeń dla trzech grup ludności: dzieci (0-14 lat), dorosłych (w wieku 15-59 lat) i osób starszych (60 lat i więcej), wybranych punktów czasowych prognozy tj. 2015, 2025 i 2035 r., a wyniki oszacowań przedstawiono generalnie w postaci proporcji udziału osób zdrowych/chorych, cierpiących lub nie cierpiących na określoną chorobę, korzystających lub nie korzystających z leczenia ambulatoryjnego czy szpitalnego.

W celu wykonania szacunków prognostycznych dotyczących wpływu zmian demograficznych na stan zdrowia i potrzeby ochrony zdrowia wykorzystano – poza, co jest oczywiste, danymi prognozy ludności na lata 2008-2035 – wyniki badania stanu zdrowia ludności z 2004 r.², które w najpełniejszy sposób opisują różne aspekty zdrowia. Ponadto w obliczeniach zastosowano, niezbędne do ilustracji wybranych zagadnień, dane z innych źródeł informacji statystycznej tj. bieżące dane dotyczące umieralności według przyczyn za 2007 r., dane o stanie i strukturze ludności według wieku dla wybranych lat (2004, 2007)³. W opracowaniu przedstawiono również wyniki oszacowania wskaźników przeciętnego trwania życia w zdrowiu, w którym wykorzystano wyniki badania EU-SILC 2005 oraz założenia prognozy demograficznej dotyczące przewidywanego przeciętnego trwania życia i prawdopodobieństw zgonów.

W dalszej części opracowania opisano i zilustrowano wyniki wykonanych oszacowań dla wybranych aspektów tj. samooceny stanu zdrowia, niepełnosprawności, częstości występowania chorób przewlekłych, umieralności według przyczyn, korzystania z usług medycznych i konsumpcji leków. Warto zaznaczyć, że wszystkie włączone do obliczeń dane, zarówno bieżące jak i prognostyczne, pochodzą z badań i opracowań zrealizowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

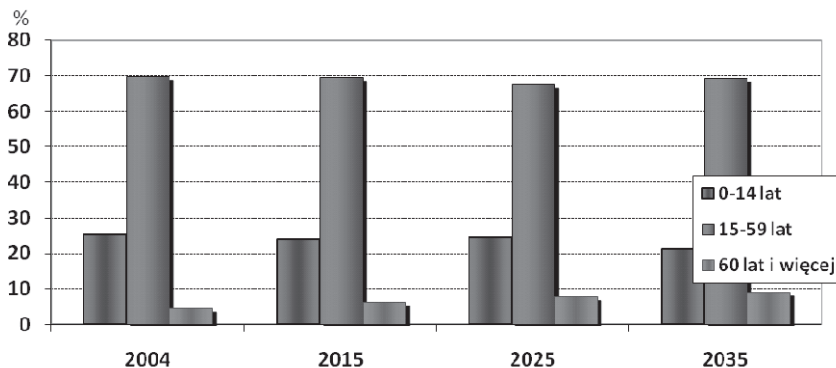
² *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006.

³ *Roczniki Demograficzne*, Główny Urząd Statystyczny.

Samoocena stanu zdrowia

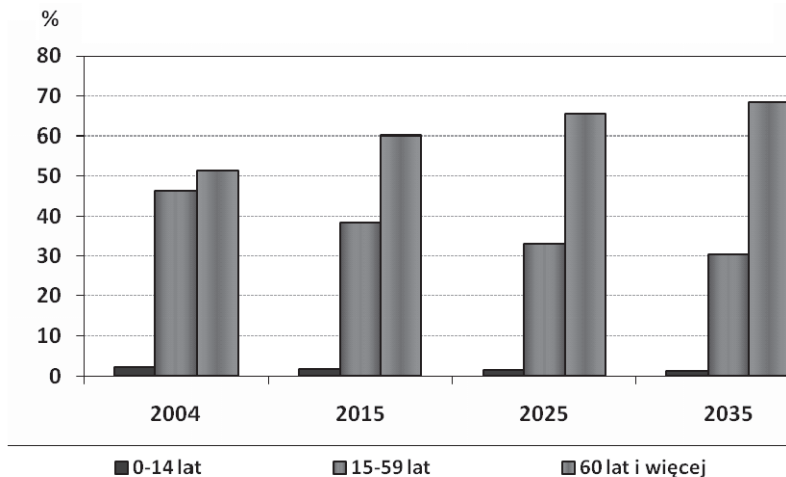
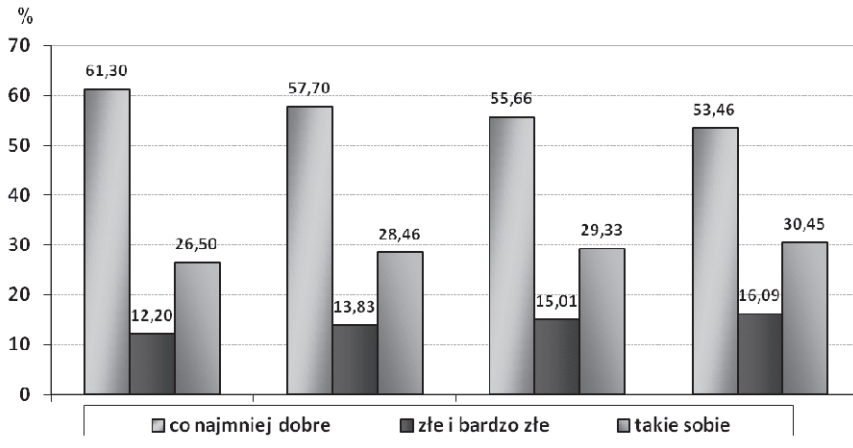
Zgodnie z przyjętymi założeniami obliczono przyszłe proporcje ludności według samooceny stanu zdrowia oraz wyznaczonych grup wieku. Ze względu na przyjętą metodę prezentowane w ten sposób wyniki odzwierciedlają jedynie zmiany w liczbie i strukturze ludności, co ilustrują wykresy 1 oraz 2. I tak zwiększenie liczby i udziału osób starszych w prognozie demograficznej powoduje, że odsetek tej grupy zwiększa się istotnie we wszystkich kategoriach samooceny stanu zdrowia – zarówno tych oceniających swoje zdrowie jako bardzo dobre i dobre, jak i w szczególności zwiększy się istotnie udział osób starszych oceniających źle swój stan zdrowia.

Rys. 1. Odsetek osób oceniających swoje zdrowie jako bardzo dobre lub dobre według grup wieku – projekcja



Z kolei przejście do rozważań dotyczących populacji ogółem wskazuje jednoznacznie na pogorszenie się oceny stanu zdrowia ludności na skutek przewidywanego starzenia się struktury populacji i znaczącej wagi kategorii określającej zły stan zdrowia w starszych grupach wieku. Uzyskane wyniki przedstawiono na Rys. 3. Zgodnie z wykonanymi obliczeniami udział osób oceniających swoje zdrowie jako co najmniej dobre zmniejszy się w rozważanym okresie 2004 – 2035 z 61,3% do 53,5%, przy jednoczesnym wzroście odsetka ocen złych i bardzo złych (z 12,2% do 16,1% tj. o 32%).

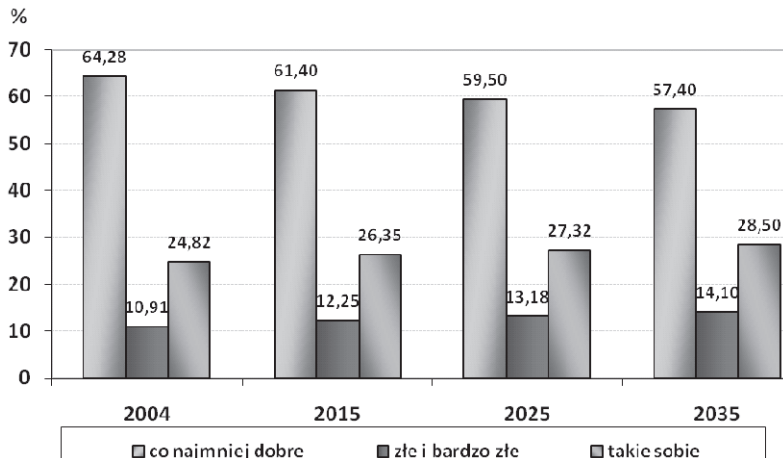
Zmiany w kierunku pogarszania się stanu zdrowia populacji dotyczą zarówno mężczyzn jak i kobiet, przy czym mężczyźni charakteryzują się lepszymi ocenami zdrowia niż kobiety. Na podstawie wyni-

Rys. 2. Odsetek osób oceniających swoje zdrowie jako zły lub bardzo zły – projekcja**Rys. 3. Ludność według oceny stanu zdrowia (w %) – projekcja na podstawie wyników badania w 2004 r. oraz prognozy demograficznej na lata 2008–2035**

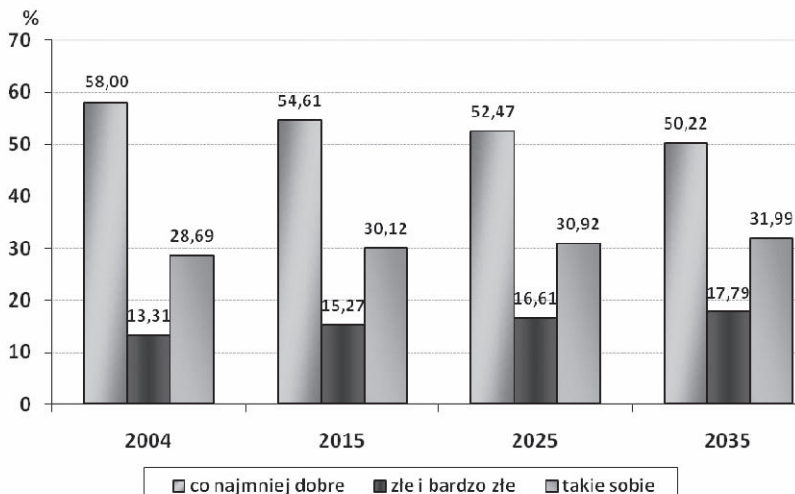
ków dokonanych obliczeń można przypuszczać, że w prognozowanym okresie sytuacja taka utrzyma się, a nawet zwiększy się nieco różnica dobrych i złych ocen na niekorzyść kobiet. Chociaż w założeniach prognostycznych uwzględniono zmniejszanie się różnicy w długości trwania życia kobiet i mężczyzn, to jednak nadal udział kobiet w populacji

osób starszych będzie istotnie wyższy niż mężczyzn. Starsza struktura wieku kobiet determinuje generalnie gorszą ocenę stanu zdrowia tej zbiorowości.

Rys. 4. Mężczyźni według subiektywnej oceny stanu zdrowia (w %) – projekcja



Rys. 5. Kobiety według subiektywnej oceny stanu zdrowia (w %) – projekcja

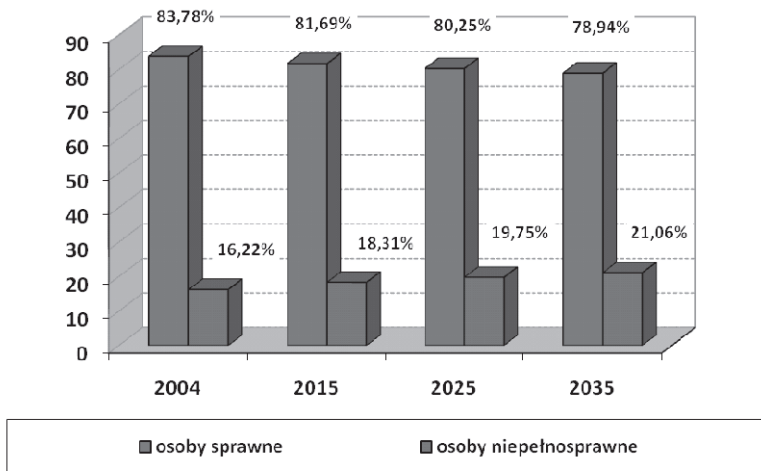


Niepełnosprawność

Zły stan zdrowia pozostaje w ścisłym związku z występowaniem niepełnosprawności.

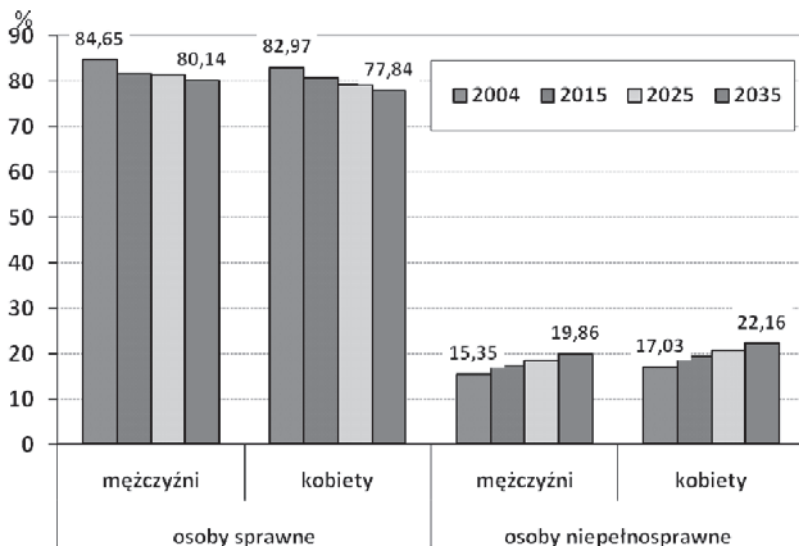
Podobnie jak w przypadku samooceny stanu zdrowia – na podstawie wyników badania stanu zdrowia i prognozy demograficznej – wykonano szacunki liczby osób sprawnych i niepełnosprawnych dla poszczególnych, rozważanych grup ludności i wyznaczonych punktów czasowych okresu prognostycznego, a następnie obliczono stosowne odsetki dla ludności ogółem.

Rys. 6. Ludność według występowania niepełnosprawności (w %) – projekcja



Wyniki wskazują na zmniejszanie się w populacji udziału osób sprawnych i wzrost odsetka osób z ograniczeniami sprawności. Zgodnie z przyjętymi założeniami w prognozowanym okresie nastąpi znaczące zwiększenie udziału osób, u których – z powodu długotrwałej choroby – występują ograniczenia w wykonywaniu codziennych czynności, charakterystycznych dla danego wieku. Odsetek osób z tak zdefiniowaną niepełnosprawnością zwiększy się z 16,2% (zgodnie z obserwacją dokonaną w badaniu z 2004 r.) do ponad 21% w ostatnim roku prognozy (na podstawie szacunku).

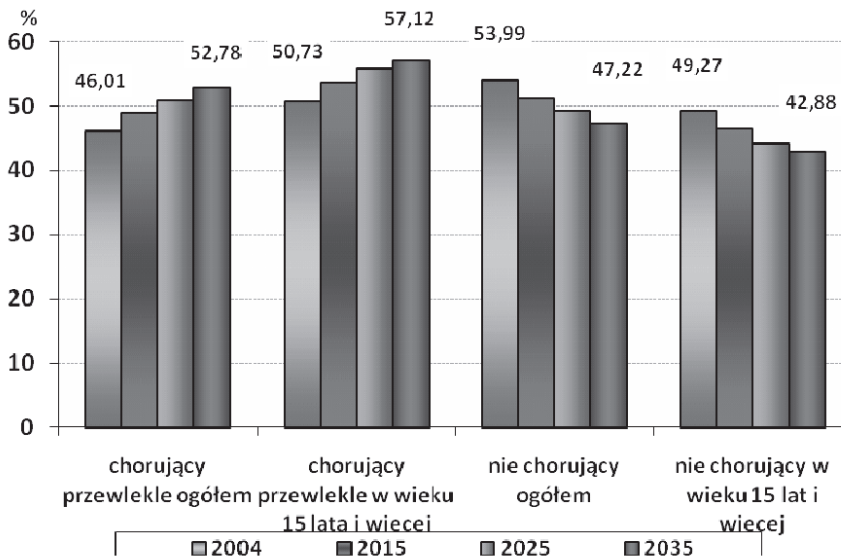
Rys. 7. Ludność według występowania niepełnosprawności i płci (w %) – projekcja



Podobnie jak w przypadku złych ocen stanu zdrowia – niepełnosprawność w większym stopniu dotyczy kobiet, ponieważ charakteryzują się starszą strukturą wieku. Różnice w tym aspekcie zdrowia pomiędzy obiema subpopulacjami nie zmniejszą się, a mogą się jeszcze mocniej uwidocznić w rozważanym okresie prognostycznym.

Choroby przewlekłe

Przyczyną złego stanu zdrowia i niepełnosprawności są najczęściej choroby przewlekłe. Wyniki badania stanu zdrowia w 2004 r. wskazały, że 46% populacji chorowało przewlekłe. Na skutek zmian w strukturze wieku ludności i wzrostu w populacji udziału starszych osób, które częściej cierpią na choroby przewlekłe – odsetek chorujących może zwiększyć się do prawie 53%, a w grupie dorosłych (w wieku 15 lat i więcej) z około 51% w 2004 r. do ponad 57% w 2035 r.

Rys. 8. Odsetek chorujących i nie chorujących przewlekle ogółem i w populacji dorosłych – projekcja

W dalszej części opracowania przedstawiono wyniki oszacowań dla wybranych chorób przewlekłych. Dokonując wyboru kierowano się częstością ich występowania w populacji, ale też uwzględniono choroby przewlekłe, których natężenie istotnie zwiększa się wraz z wiekiem. Wykonano obliczenia dla odsetka ludności chorującej i nie chorującej na następujące choroby/grupy chorób: astmę, chorobę wieńcową lub inne choroby serca, nowotwór złośliwy, nadciśnienie tętnicze, cukrzycę, choroby kręgosłupa lub dyskopatię, przewlekle zapalenie stawów lub inne choroby zwyrodnieniowe stawów, nerwice lub depresje. Większość wskaźników oszacowano dla populacji w wieku 15 lat i więcej (dla astmy uwzględniono grupę dzieci ze względu na zwiększającą się wagę tej choroby w grupie wieku 0-14 lat).

W Tablicy 1 zaprezentowano wyniki szacunku wykonanego dla ludności ogółem w zakresie chorobowości związanej z astmą. Zgodnie z przyjętymi założeniami w prognozowanym okresie odnotujemy wzrost odsetka chorych na astmę z 3,1% w 2004 r. do 4,4% w 2035 r. tj. o ponad 40%.

Tabl. 1 Odsetek ludności chorującej i nie chorującej na astmę – projekcja

Lata	Ludność ogółem	Chorujący przewlekłe na astmę	Nie chorujący na astmę
	w tys.	w%	
2004	38173,9	3,10	96,24
2015	38016,1	4,04	95,96
2025	37438,1	4,26	95,74
2035	35993,1	4,41	95,59

Kolejną chorobą, dla której dokonano oszacowania wpływu starzenia się populacji na częstość jej występowania jest nowotwór złośliwy. W tym przypadku należy zaznaczyć, że wyniki badania z 2004 r. wskazują na duże niedoszacowanie liczby chorujących (ze względu na niechęć respondentów do przyznawania się do tej choroby). Niemniej wykonano próbę oszacowania wpływu przewidywanych zmian w strukturze wieku ludności na kształtowanie się proporcji osób chorujących i nie chorujących na nowotwór złośliwy. Wyniki obliczeń przedstawiono w Tabelicy 2.

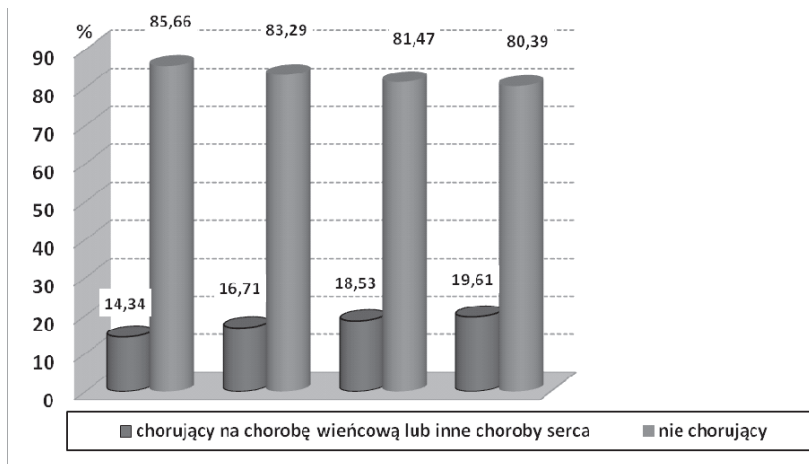
Pomimo wspomnianego niedoszacowania tej grupy chorób w badaniu stanu zdrowia ludności, rezultat wykonanej projekcji wskazuje na istotny wzrost udziału chorujących na nowotwór złośliwy wśród osób w wieku 15 lat i więcej w rozważanej perspektywie czasowej – o około 28% w porównaniu z sytuacją opisaną w badaniu z 2004 r.

Tabl. 2. Chorujący i nie chorujący na nowotwór złośliwy w% populacji w wieku 15 lat i więcej

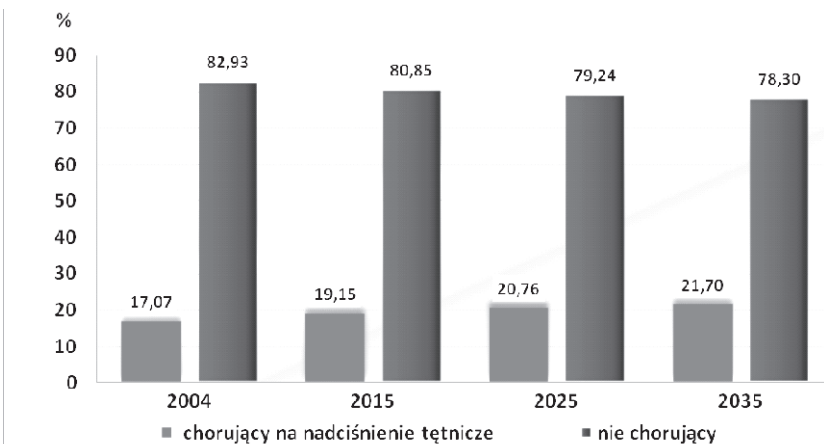
Lata	Ludność w wieku 15 lat i więcej	Chorujący na nowotwór złośliwy	Nie chorujący na nowotwór złośliwy
	w tys.	w%	
2004	31796,6	0,86	99,14
2015	32241,1	0,97	99,03
2025	31832,4	1,05	98,95
2035	31478,0	1,10	98,90

Występowanie choroby wieńcowej i innych chorób serca jest mocno skorelowane z zaawansowanym wiekiem. Stąd w obliczeniach wykonanych dla grupy w wieku 15 lata i więcej silnie uwidoczni się wzrost odsetka chorujących w prognozowanym okresie.

Zmiany te ilustruje Rys. 9. Zgodnie z przyjętymi założeniami udział osób cierpiących na choroby serca wzrośnie dla populacji dorosłych z 14,3% w 2004 r. do 19,6% w 2035 r. tj. o ponad 1/3 stanu wyjściowego.

Rys. 9. Odsetek osób w wieku 15 lat i więcej chorujących i nie chorujących na chorobę wieńcową lub inne choroby serca – projekcja

Obok chorób serca silny związek między zaawansowaniem wieku a chorobowością obserwuje się również w przypadku nadciśnienia tętniczego. Na podstawie wyników wykonanych szacunków, które zilustrowano na Rys.10), można przewidywać, że w 2035 r. na 100 osób w wieku 15 lat i więcej będą przypadały prawie 22 osoby z nadciśnieniem tętniczym, podczas gdy w momencie badania było ich około 17. Oznaczałoby to wzrost odsetka chorujących o 27%.

Rys. 10. Odsetek chorujących i nie chorujących na nadciśnienie tętnicze w populacji w wieku 15 lat i więcej – projekcja

Kolejna choroba, która wykazuje wzrost częstości zachorowań w związku z wiekiem to cukrzyca. I w tym przypadku odnotowano istotny wpływ starzenia się struktury wieku ludności, zgodnie z założeniami prognozy demograficznej, na kształtowanie się proporcji chorujących i nie chorujących na cukrzycę.

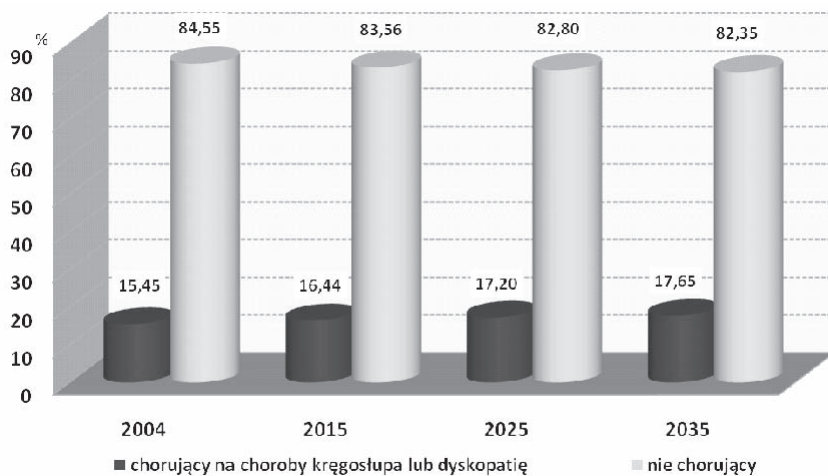
W rozważanym okresie może nastąpić zwiększenie udziału osób w wieku 15 lat i więcej cierpiących na tę chorobę o 38%, jeżeli nie zaistnieją inne, pozytywne czynniki przeciwdziałające tej tendencji.

Tabl. 3 Chorujący i nie chorujący na cukrzycę w% ludności w wieku 15 lat i więcej – projekcja

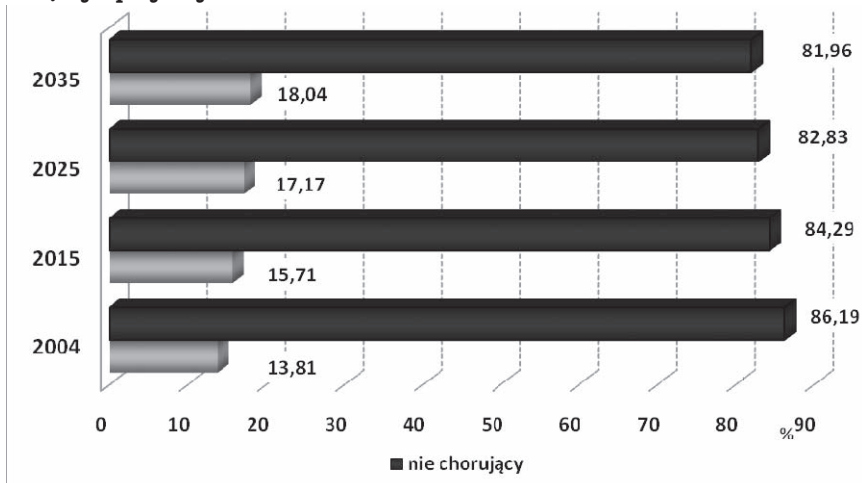
Lata	Ludność w wieku 15 lat i więcej	chorujący na cukrzycę	nie chorujący
	w tys.	w%	
2004	38173,9	4,08	95,92
2015	38016,1	4,78	95,22
2025	37438,1	5,33	94,67
2035	35993,1	5,65	94,35

Nieco mniejszy wpływ starzejącej się struktury wieku zauważono w przypadku udziału cierpiących na choroby kręgosłupa lub dyskopatię. Chociaż i tu uwidocznił się on w postaci wzrostu chorujących na tego rodzaju schorzenia o ponad 2 punkty procentowe w rozważanym okresie prognostycznym.

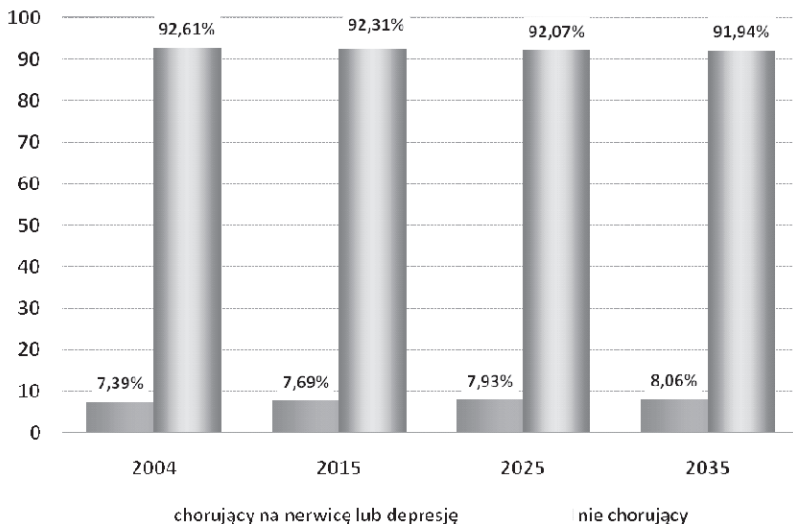
Rys. 11. Odsetek chorujących i nie chorujących na choroby kręgosłupa lub dyskopatię w populacji w wieku 15 lat i więcej – projekcja



Rys. 12. Odsetek chorujących i nie chorujących na przewlekłe zapalenie stawów lub inne choroby zwyrodnieniowe stawów w populacji w wieku 15 lata i więcej – projekcja



Rys. 13. Odsetek chorujących i nie chorujących na nerwicę lub depresję w populacji w wieku 15 lat i więcej – projekcja



Choroby kręgosłupa dotyczą nie tylko osób starszych, ale są również istotne w młodszych grupach wieku dorosłego – co ogranicza oddziaływanie czynnika demograficznego na częstość występowania choroby.

Wpływ taki zaznacza się natomiast istotnie w przypadku przewlekłych chorób stawów (w tym zwyrodnieniowych). Wraz z wiekiem rośnie znacząco występowanie tego rodzaju schorzeń, co znalazło odbicie w wynikach wykonanego szacunku.

Zgodnie z przyjętymi założeniami w rozważanym okresie prognozytycznym odsetek chorujących na przewlekłe zapalenie stawów lub inne choroby zwyrodnieniowe stawów może wzrosnąć do ponad 18% (z niespełna 14% w wyjściowym roku 2004), tj. o ponad 30%.

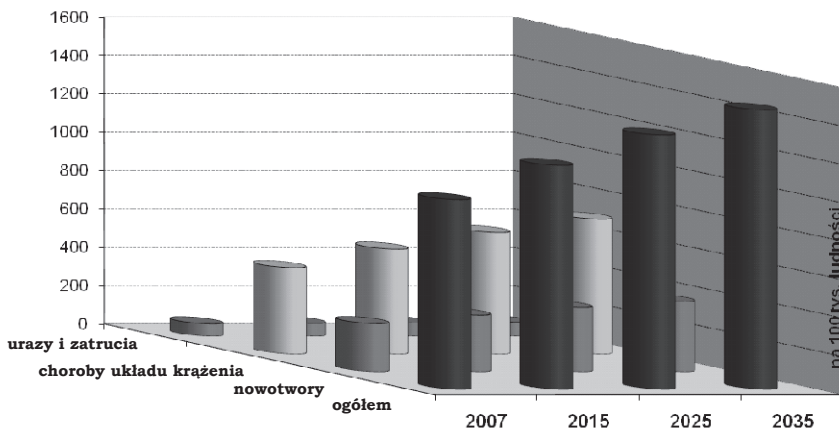
Kolejną rozważaną w opracowaniu chorobą jest nerwica lub depresja. Obliczenia wskazują, że w tym przypadku ze względu na istotną częstość występowania schorzenia również w młodszych grupach wieku dorosłego, nie odnotowano tak znaczącego zwiększenia udziału chorujących na skutek oddziaływania czynnika demograficznego, jak w przypadku wcześniej omawianych chorób serca, nadciśnienia, chorób stawów, astmy czy nowotworu.

Przyczyny zgonów

Poza takimi aspektami oceny zdrowia jak stan zdrowia według samooceny, niepełnosprawność czy chorobowość – ważnym wyznacznikiem zdrowia populacji jest umieralność według przyczyn zgonu.

Na rysunku 14 zilustrowano wyniki szacunku wykonanego na podstawie struktur ludności według wieku w 2007r. i według prognozy demograficznej oraz wyników bieżącego badania dotyczącego liczby zgonów według przyczyn w 2007 r. Wszystkie prezentowane wskaźniki

Rys. 14. Zgony według wybranych przyczyn na 100 tys. ludności – projekcja



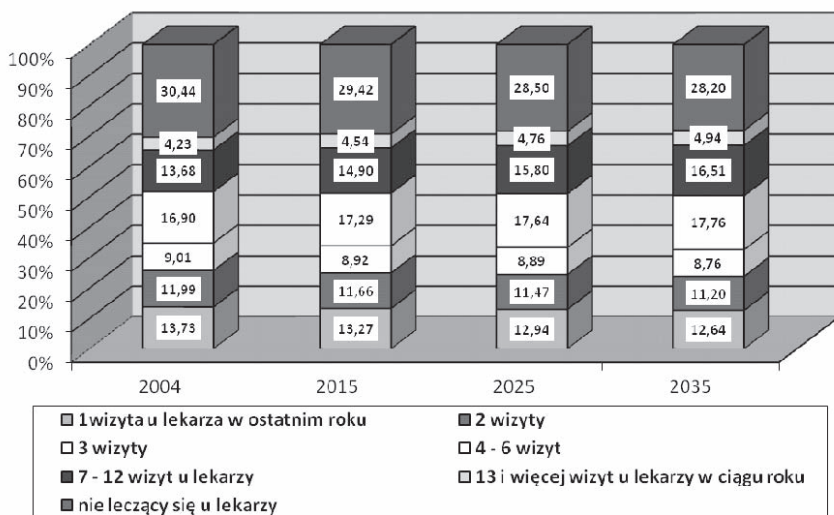
liczby zgonów na 100 tys. ludności według najczęściej występujących przyczyn wykazują tendencję wzrostową w rozważanej perspektywie czasowej.

Korzystanie z usług opieki zdrowotnej i konsumpcja leków

Można przypuszczać, że na skutek oddziaływania starzejącej się struktury ludności na pogarszanie się stanu zdrowia (przy założeniu braku wpływu innych czynników) oraz wzrostu częstości występowania niepełnosprawności i chorób przewlekłych, zwiększą się potrzeby związane z korzystaniem z usług opieki zdrowotnej.

Obliczenia wykonane dla potrzeb opracowania potwierdzają tę tezę i wskazują nie tylko na zwiększenie w populacji dorosłych odsetka osób leczących się, ale też na zmiany w strukturze wizyt u lekarzy według ich częstotliwości. W rozważanym okresie prognostycznym tylko na skutek oddziaływania czynnika demograficznego wzrośnie istotnie udział wielokrotnych wizyt w ciągu roku (co najmniej 4), a zmniejszy się odsetek osób korzystających z opieki medycznej sporadycznie lub wcale. W przypadku kategorii 7-12 wizyt nastąpi wzrost odsetka korzystających z porad lekarskich z 13,7% do 16,5% w 2035 r. (tj. o prawie 21%).

Rys. 15. Ludność według liczby wizyt u lekarzy w ciągu roku



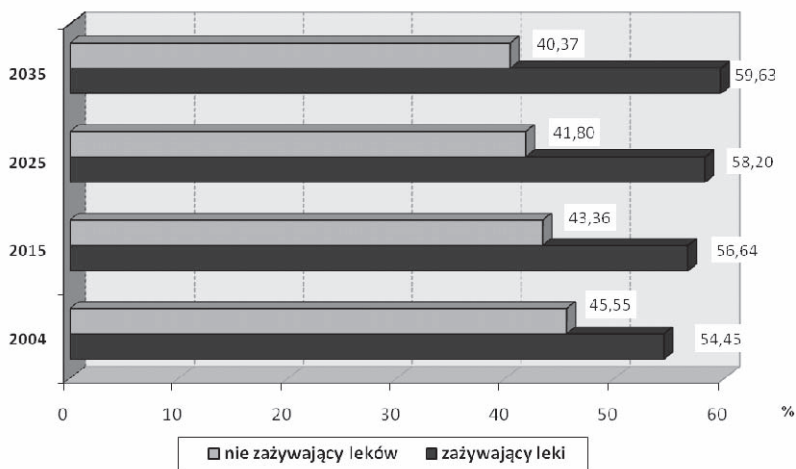
Ponadto zwiększy się zakres korzystania z leczenia szpitalnego, co ilustruje tablica 4, w której zamieszczono wyniki szacunku wykonanego dla ogółu populacji. Zgodnie z obliczeniami wzrosną zarówno odsetki jednorazowych pacjentów szpitali w ciągu roku, jak i pacjentów przebywających w nich wielokrotnie.

Tabl. 4 Przebywający w szpitalach z noclegiem w ciągu ostatnich 12 miesięcy (w %)

Lata	Ludność w tys.	razem przebywający w szpitalach	według liczby pobyków		nie korzystający
			1	2 i więcej	
			w% ogółu ludności		
2004	38173,8	11,00	8,11	2,89	89,00
2015	38016,1	11,58	8,44	3,14	88,42
2025	37438,1	12,01	8,69	3,32	87,99
2035	35993,1	12,36	8,89	3,47	87,64

Zmieniają się również proporcje dotyczące konsumpcji leków. Odsetek osób zażywających leki zwiększy się z 54,5% w 2004 r. do prawie 60% w ostatnim roku prognozy (tj. o 9,5%). Wyniki projekcji wskaźników udziału osób zażywających i nie zażywających leki przedstawiono na Rys. 16.

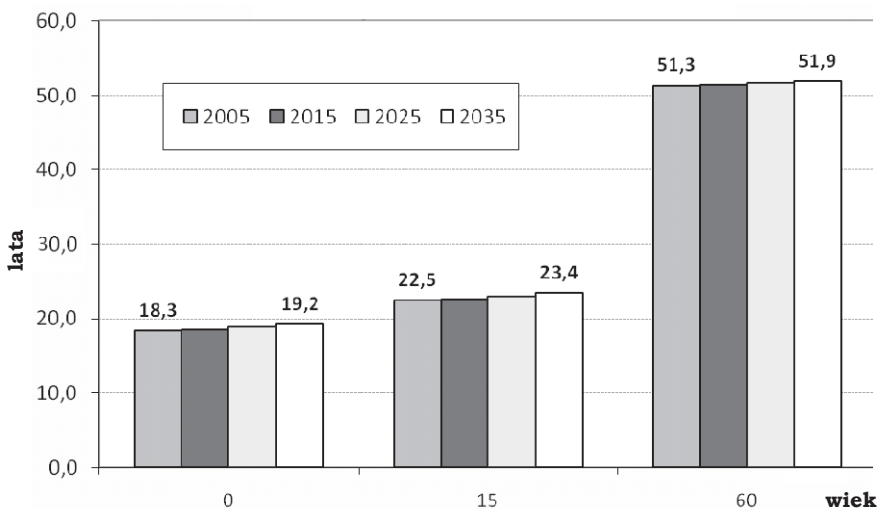
Rys. 16. Odsetek ludności zażywającej i nie zażywającej leków – projekcja



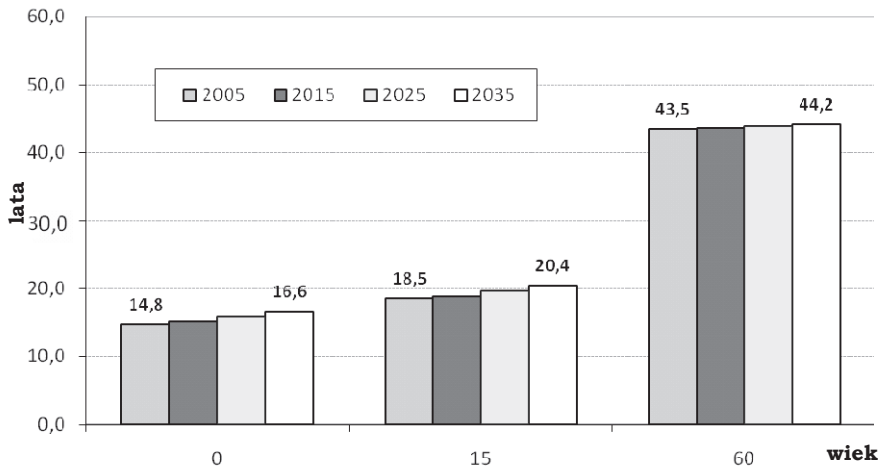
Trwanie życia w zdrowiu

W celu weryfikacji przedstawionych wcześniej wniosków wynikających z szacunku opracowanego zgodnie z przyjętymi założeniami, wykorzystano dodatkowo obliczenia wykonane w ramach prac analitycznych w Departamencie Badań Społecznych GUS. Dotyczą one wskaźnika długości życia w zdrowiu. Do obliczeń wykorzystano wyniki Minimalnego Europejskiego Modułu Zdrowia realizowanego razem z badaniem dochodów i warunków życia ludności EU-SILC w 2005 r. oraz założenia prognostyczne odnośnie przeciętnego trwania życia i prawdopodobieństw zgonów. Przyjęto też założenie o niezmienności warunków zdrowotnych, jakie obserwowano we wspomnianym module.

Rys. 17. Proporcja życia w złym zdrowiu, kobiety, lata 2005, 2015, 2025, 2035



Z uwagi na przyjęte w prognozie demograficznej założenie istotnego wzrostu długości przeciętnego trwania życia, wskaźniki dotyczące trwania życia w złym jak też w niezłym zdrowiu wzrastają w prognozowanym okresie.

Rys. 18. Proporcja życia w złym zdrowiu, mężczyźni, lata 2005, 2015, 2025, 2035

Jednak wyniki obliczeń wskazują równocześnie, że zwiększy się proporcja życia w złym zdrowiu i taki rezultat uzyskano zarówno dla kobiet jak i mężczyzn. Potwierdza to wcześniejsze wnioski dotyczące pogarszania się stanu zdrowia ludności wynikającego z postępującego starzenia populacji. Uzyskane wyniki ilustrują Rys. 17 i 18.

Proporcja życia w złym zdrowiu będzie w przypadku mężczyzn wzrosła szybciej niż dla kobiet, co wynika przede wszystkim z założonego w prognozie przyrostu długości trwania życia w rozważanej perspektywie czasowej, wyższego dla mężczyzn niż dla kobiet.

Podsumowanie i dyskusja

Wykonane obliczenia i analiza uzyskanych wyników prowadzą do następujących wniosków:

- Zmiany przewidziane prognozą demograficzną będą miały znaczący wpływ na sytuację zdrowotną ludności;
- Tylko z powodu starzenia się populacji zwiększy się istotnie odsetek osób potrzebujących podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej;
- Jeżeli nie zaistnieją inne czynniki – o charakterze pozytywnym, oddziałujące w odwrotnym kierunku – istotnie pogorszy się stan zdrowia populacji, wzrośnie odsetek populacji obciążonej niepeł-

nosprawnością i chorobami przewlekłymi, co zwiększy zarówno potrzeby, jak i wydatki na świadczenia medyczne oraz usługi opiekuńcze;

- Zgodnie z przyjętymi w pracy założeniami metodologicznymi można spodziewać się znaczącego wzrostu odsetka populacji osób dorosłych cierpiących na: chorobę wieńcową, nowotwory, nadciśnienie tętnicze, astmę, cukrzycę, zapalenie stawów; mniejszy wzrost odsetka może dotyczyć chorób, które występują z istotną częstością również w młodszych grupach wieku dorosłego: schorzeń kręgosłupa i nerwicy;
- Można przewidywać zmniejszenie udziału osób nie leczących się a także: zwiększenie udziału pacjentów korzystających w ciągu roku z wizyt lekarskich czterokrotnie i częściej, udziału osób leczonych w szpitalach, istotny wzrost odsetka osób zażywających leki;
- Wyzwaniom wynikającym z rozwoju procesów demograficznych do 2035 roku powinna sprostać odpowiednia polityka zdrowotna skierowana na systemowe, adresowane do wszystkich grup wiekowych, działania w zakresie promocji zdrowia, profilaktyki zagrożeń i chorób oraz restytucji zdrowia.

Wyzwania dla systemów opieki zdrowotnej w kontekście przyszłości demograficznej są przedmiotem zainteresowania ośrodków naukowych i instytucji rządowych w Polsce oraz w Komisji Europejskiej, a wyniki tych prognoz, w pewnym stopniu potwierdzają ustalenia niniejszego opracowania.

W Zielonej Księdze dokonano długookresowej projekcji przychodów i wydatków na ochronę zdrowia w Polsce do roku 2050 przy następujących założeniach: niezmienności warunków systemowych, w tym poziomu składki na ubezpieczenie zdrowotne (9%); nieuwzględnienia ewentualnych zmian stanu zdrowia populacji, znajdujących swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach zapadalności i chorobowości; wykorzystania oczekiwanej długości życia jako jedynego wskaźnika związanego ze stanem zdrowia populacji⁴. Przewiduje się narastanie rozbieżności pomiędzy wysokością przychodów i wydatków w ochronie zdrowia wskutek oddziaływania szeregu czynników zarówno demograficznych i gospodarczych. Chociaż pewne pozytywne efekty osiągnąć można działaniami skierowanymi na wzrost efektywności i poprawę sytuacji zdrowotnej populacji, to w celu uniknięcia katastrofalnego poziomu deficytu postuluje się m.in. zwiększanie wymiaru składki ubezpieczenia zdrowotnego oraz wdrożenie spójnego progra-

⁴ „Zielona księga”, Stanisława Golinowska – red., Ministerstwo Zdrowia, Warszawa listopad 2008.

mu aktywizacji zawodowej populacji, szczególnie w starszych przedziałach wiekowych. Inne możliwości wpływu na stronę wydatkową są bowiem bardzo ograniczone, przede wszystkim z przyczyn demograficznych. Trudno założyć również zaostrzenie w następnych latach racjonowania świadczeń zdrowotnych w celu ograniczania wydatków.

Z kolei, według przewidywań Komitetu Polityki Gospodarczej i Komisji Europejskiej, wzrost wydatków publicznych z tytułu opieki zdrowotnej i długoterminowej w okresie do 2050 r. wyniesie dla większości krajów UE między 1 a 3 punkty procentowe PKB⁵. Także w tej prognozie nie zostały uwzględnione inne, potencjalnie istotne czynniki. Przyjmując np., że elastyczność dochodowa popytu na opiekę zdrowotną jest zbliżona do jedności, pominięto szacunki wskazujące, że w przeszłości wartość ta była wyższa, to znaczy na ogół wydatki na opiekę zdrowotną rosły szybciej niż przychody. Na wzrost poziomu wydatków wpływa raczej popyt na jakość, czyli na stosunkowo drogie nowe technologie medyczne, niż wzrost ilościowy usług medycznych. Konieczność sprostania wyższym potrzebom w zakresie opieki zdrowotnej stawia politykę społeczną i zdrowie publiczne przed dylematami: podniesienia składek; ograniczenia zakresu usług; zapewnienia prywatnego kapitału i finansowania. Obniżenie kosztów przez ograniczenie dostępu do pewnych drogich terapii jest zwykle problematyczne. Dlatego też dyskusja na łamach literatury fachowej wskazuje na potrzebę ustanowienia odpowiednich bodźców dla wszystkich uczestników. Bodźcem takim może być współodpłatność za usługi przez pacjenta, która obowiązuje już w niektórych krajach. Umocnienie mechanizmów rynkowych w relacjach między pacjentami, dostawcami usług medycznych i ubezpieczycielami może poprawić funkcjonowanie całego systemu. Zasady kontraktacji usług i struktura opłat powinny odzwierciedlać faktyczny koszt zasobów i twarde realia budżetowe; w ten sposób powstaną właściwe bodźce ekonomiczne. Standaryzacja usług medycznych przyczyni się do zwiększenia przejrzystości. Usprawnieniu sektora opieki zdrowotnej będzie także służyć dalsza integracja rynków produktów i usług w Unii Europejskiej.

W istocie uruchomiony już został proces, który może dać pacjentom prawa i poprawić stan zdrowia obywateli Europy.⁶ Europejski Trybunał

⁵ Komitet Polityki Gospodarczej i Komisja Europejska, „The impact of ageing on public expenditure: projections for the eu25 member states on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)” [w] European economy special report 1/2006. Bruksela, 12.10.2006.

⁶ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej (com(2008)0414 – c6-0257/2008 – 2008/0142(cod)).

Sprawiedliwości potwierdził, że pacjenci narażeni na nieuzasadnione opóźnienie leczenia mają prawo udać się do innego państwa członkowskiego w celu leczenia. Przysługuje im także prawo do zapłaty rachunku przez ich macierzystą kasę chorych, o ile spełnione są dwa warunki: leczenie musi być dostępne w kraju rodzimym i koszty muszą być porównywalne. Wyroki nie tyle dotyczyły procesu udzielania zezwoleń, co nieuzasadnionego wykorzystywania tego procesu do odmowy pacjentowi prawa do wyjazdu w celu leczenia lub piętrzenia przed nim przeszkód w związku z takim wyjazdem. Jeżeli jakieś państwo członkowskie będzie chciało, aby jego obywatele unikali wykorzystywania tej nowej możliwości i nie powodowali odpływu jego zasobów, powinno podnieść jakość swojej opieki zdrowotnej i skrócić czas oczekiwania. Jeżeli przyciągnie pacjentów z zagranicy – być może z powodu mniejszych kosztów opieki i leczenia – zdobędzie nowe środki, które będzie mogło z powrotem przeznaczyć na opiekę zdrowotną z korzyścią dla wszystkich pacjentów. Obowiązkiem państwa członkowskiego ubezpieczenia jest zagwarantowanie pełnego dostępu swoich obywateli do informacji, tak aby pacjenci i ich doradcy medyczni wiedzieli, jakich usług oczekiwać, jeżeli zdecydują się udać do innego państwa. Wydaje się, że korzystniejsze dla państw UE jest zaakceptowanie, jako części dodatkowej listy leków na receptę, leków przepisywanych jako część leczenia w ramach transgranicznych usług zdrowotnych.

Wydaje się, że wymienione powyżej okoliczności, także te, które wynikają z naszych analiz, powinny stać się w Polsce przedmiotem szerokiej i pogłębionej debaty publicznej.

Brak systemowych rozwiązań w ochronie zdrowia w Polsce od dawna budził niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich, który wyrażał obawę, że za dzisiejsze zaniechania możemy zapłacić w przyszłości wysoką cenę, m.in. z powodu przewidywanego rozwoju procesów demograficznych⁷. Dlatego Rzecznik włączył się do debaty publicznej w podstawowych kwestiach ochrony zdrowia i powołał zespół ekspertów, którzy opracowali podstawowe założenia nowego systemu ochrony zdrowia:

- wprowadzenie zasady współodpowiedzialności pacjenta za swoje zdrowie;
- obowiązkową partycypację obywateli w systemie ochrony zdrowia,
- zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych oraz koszyka świadczeń ponad-

⁷ „Raport o korespondencji i kontaktach Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministrem zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006. do 30 kwietnia 2009 – Biała księga”, Biuletyn RPO nr 4- Źródła, BRPO Warszawa, 2009.

standardowych wymagających współfinansowania, zawierających procedury i ich wyceny;

- skonstruowanie trójfilarowego systemu obejmującego świadczenia gwarantowane, otrzymywane w ramach składki na zdrowotne ubezpieczenie obowiązkowe, świadczenia spoza zakresu świadczeń gwarantowanych w ramach składki obowiązkowej, finansowane bezpośrednio lub z ubezpieczenia dodatkowego oraz pozostałe świadczenia, w całości finansowane bezpośrednio lub dzięki ubezpieczeniu komercyjnemu;
- wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń, gwarantujących dostęp do szerszego zakresu świadczeń;
- wprowadzenie konkurencji między płatnikami, publicznymi i prywatnymi, w obszarze świadczeń zdrowotnych, w tym w zakresie koszyka świadczeń gwarantowanych;
- wprowadzenie standardów procedur medycznych i ustalenie poziomu referencyjnego szpitali oraz wyznaczenie sieci szpitali odpowiednio do rodzaju i jakości wykonywanych świadczeń medycznych;
- wprowadzenie częściowej odpłatności za wyżywienie i zakwaterowanie w szpitalach – uporządkowanie przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia;
- etapowe wprowadzanie nowych zasad funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych.

W popieranych przez resort, poselskich projektach ustaw zwanych „pakietem ustaw zdrowotnych”, trudno się było jednak doszukać wyraźnego związku z wynikami debaty społecznej („Biały Szczyt”) i postulatami zespołu ekspertów Rzecznika. W grudniu 2008 r. Sejm nie odrzucił weta Prezydenta zgłoszonego do trzech z sześciu ustaw, które przewidywały m.in. obligatoryjne przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego.

Mając na uwadze dotychczasowe, kilkunastoletnie doświadczenia w podejmowanych przez kolejne rządy próbach reform systemowych, Rzecznik zauważył, że reformowanie systemu ochrony zdrowia „drogą na skróty” może nie przynieść oczekiwanych efektów a realizacja praw pacjenta bez wyraźnego określenia zakresu świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – koszyka świadczeń gwarantowanych, jest znacznie utrudniona. Dopiero jego przyjęcie umożliwiłoby otwarcie kolejnych etapów niezbędnych zmian. Odwracanie kolejności poprzez rozpoczynanie reform od przekształceń własnościowych może nie wydać owoców z pożytkiem dla pacjenta, zgodnie z oczekiwaniami

pracowników ochrony zdrowia i na miarę interesu ogółu społeczeństwa. Zdaniem Rzecznika znajdujemy się dziś po raz kolejny w punkcie wyjścia. Początku obecnych trudności można doszukiwać się w przyjętych w 1997 i realizowanych od 1998 roku błędnych założeniach zmian systemu organizacji i finansowania ochrony zdrowia z systemu budżetowego na system składkowo-ubezpieczeniowy. zasadniczych. Pierwotną przyczyną obecnej sytuacji szpitalnictwa i nieskuteczności kolejnych prób działań naprawczych był i pozostaje niedostatek środków, zaniżanie przez płatnika wyceny kontraktów na świadczenia szpitalne w stosunku do rzeczywistych kosztów funkcjonowania szpitali. Koszty te są generowane nie tylko przez złe zarządzanie ale w wielu przypadkach przez uwarunkowania zewnętrzne, np. rosnące koszty leków, energii, obsługi zadłużenia, wynagrodzeń pracowniczych.

W publikacji Instytutu Polityki Społecznej UW ocenia się, że obecny kryzys gospodarczy może spowodować pogłębienie wielu niekorzystnych zjawisk w ochronie zdrowia, co z kolei może wpłynąć na wystąpienie kryzysu zdrowotnego.⁸ Autorka dostrzega symptomy tego kryzysu na podstawie takich okoliczności jak: przekazywanie, w ramach poszukiwania oszczędności budżetowych, finansowanie procedur wysokospecjalistycznych z Ministerstwa Zdrowia do Narodowego Funduszu Zdrowia; przewidywanego niedoboru środków w NFZ i rozważanie konieczności zaciągnięcia przez NFZ pożyczki komercyjnej. Spadek dochodów ludności wskutek wzrostu bezrobocia i spadku wynagrodzeń zmniejszy dopływ środków do systemu a zubożenie znacznej części społeczeństwa może spowodować rezygnację z wykupu leków w leczeniu ambulatoryjnym i wzmóc nacisk na leczenie szpitalne generując zwiększone koszty. Trudno dziś oszacować ile osób zrezygnuje z usług abonamentowych i z usług w praktyce prywatnej przenosząc się do systemu publicznego, co także wpłynie na wzrost obciążeń finansowych tego systemu.

O tym, że nie należy tych obaw lekceważyć i uznawać je za profetyczne wizje, świadczą medialne wystąpienia kierownictwa Ministerstwa Zdrowia i NFZ na temat przewidywanego spadku wpływów do systemu w przyszłym roku, co może pociągnąć za sobą pogorszenie warunków kontraktowania świadczeń, rezygnację z opłat za tzw. nadwykonania i dalsze zadłużanie się placówek ochrony zdrowia.

Świadomość konieczności sprostania już dziś kluczowym wyzwaniom przyszłości i rozstrzygnięcia towarzyszących tym wyzwaniom

⁸ Magnuszewska-Otulak G.: "Kryzys zdrowotny czy kryzys ochrony zdrowia?" w: „Polityka społeczna w kryzysie”, red. nauk.: M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, IPS UW, Warszawa 2009.

dylematów, legła u podstaw opracowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów niezwykle ważnego raportu⁹. Autorzy zauważają, że wysiłek reformatorski okresu transformacji, koncentrując się na udanej rekonstrukcji demokratycznych instytucji, budowie zrębów gospodarki rynkowej oraz tworzeniu podstaw samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, jedynie w niewielkim stopniu niwelował deficyty związane z nierównomiernością szans i możliwości osób mniej wykształconych, o gorszej kondycji zdrowotnej, niskich dochodach czy w zaawansowanym wieku.

Opisując stan zdrowia populacji zwraca się uwagę na fakt, że wskaźniki umieralności notowane w Polsce w ostatnich dekadach wskazują na stopniową poprawę stanu zdrowia w Polsce, na tle krajów UE, ale stan obecny należy uznać za wciąż niewystarczający, zwłaszcza, iż po 2000 r. obserwuje się spadek tempa poprawy. Umieralność w Polsce zarówno mężczyzn, jak i kobiet oraz we wszystkich grupach wiekowych jest wyższa niż średnia UE. Największa różnica dotyczy mężczyzn w wieku 30–59 lat – w tym wypadku umieralność jest blisko 70% wyższa od średniej unijnej. Śmiertelność z powodu chorób krążenia bardzo wyraźnie –negatywnie – wyróżnia Polskę na tle innych krajów. Dzieje się tak pomimo, że widoczna jest tendencja do zmniejszania się wagi tych schorzeń, głównie zagrożenia życia chorobą niedokrwienną serca (w tym zawałem serca). Nieco mniejszy dystans Polski do innych krajów UE dotyczy umieralności na nowotwory złośliwe, ale umieralność kobiet w wieku 25–64 lat z powodu raka szyjki macicy, jest o prawie 120% wyższa od średniego poziomu w krajach UE 27. Znacznie wyższe niż w krajach UE są w Polsce wskaźniki śmiertelności ze względu na przyczyny zewnętrzne, co wynika zwłaszcza z wyjątkowo dużego poziomu, jednego z najwyższych w UE, śmiertelności w wypadkach drogowych oraz bardzo wysokiej liczby samobójstw wśród mężczyzn. Na tle krajów UE Polska wyróżnia się także niekorzystnymi wskaźnikami, jeżeli chodzi o umieralność niemowląt. Największy dystans dotyczy wskaźnika umieralności w pierwszym tygodniu życia, co związane jest przede wszystkim z warunkami opieki medycznej.

Autorzy Raportu podkreślając stosunkowo niską w Polsce oczekiwaną długość życia, zwracają jednak uwagę na relatywnie wysoką pozycję Polski pod względem subiektywnie ocenianej oczekiwanej długości życia w zdrowiu i wysnuwają stąd wniosek, że kondycja zdrowotna polskich seniorów nie jest zła. Na tej przesłance oparte jest przekonanie

⁹ Raport „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe” – red. naukowa Michał Boni, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, KPRM, Warszawa, 2009.

nie co do niezasadności obaw o przyszły stan zdrowia społeczeństwa, a w związku z tym o potencjalny poziom aktywności zawodowej czy wydatków na usługi medyczne i opiekuńcze.

Przywoływana jest tu hipoteza tzw. kompresji zachorowalności, która zakłada, że wydłużanie się życia bez chorób i niepełnosprawności będzie postępować szybciej niż wydłużanie się życia, w wyniku ulepszanych procedur profilaktycznych i popularyzacji ogólnych, zdrowych nawyków populacji, będzie postępować szybciej niż wydłużania się życia.¹⁰ Oznaczałoby to, że podstawowym źródłem prawdopodobnego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną i długookresową w przyszłości będą czynniki pozademograficzne, np.: postępujący wraz ze zwiększaniem się dobrobytu wzrost popytu na tego typu usługi; zmiany technologiczne (zwłaszcza umożliwiające masowe leczenie dolegliwości dotychczas nieleczonych).

Nie można zaprzeczyć, że spełnienie tak optymistycznego scenariusza rozwoju sytuacji zdrowotnej ludności Polski byłoby rzeczą ze wszech miar pożądaną. Niestety obecnie nie ma zbyt wielu przesłanek dla odrzucenia scenariuszy mniej radosnych.

Przykładowo, zgodnie z tzw. hipotezą ekspansji zachorowalności, spowodowane postępowaniem medycyny wydłużanie oczekiwanej długości trwania życia, będzie wiązać się z pogorszeniem jakości życia wskutek niepełnosprawności oraz chorób wieku podeszłego.^{11, 12}

Sytuująca się między tymi scenariuszami hipoteza tzw. równowagi dynamicznej zakłada, że choć postęp medycyny umożliwi przedłużenie życia osobom chorym, to natężenie chorób w kolejnych grupach wiekowych zostanie jednak złagodzone, co przyczyni się do poprawy stanu zdrowia następnych kolejnych pokoleń.¹³

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów przyjmując najbardziej optymistyczny wariant rozwoju sytuacji zdrowotnej ludności Polski wyznaczył jako miary sukcesu rozwoju Polski w tym zakresie: zrównanie do 2030 roku przeciętnego trwania życia kobiet i mężczyzn z analogicznymi wielkościami w najwyższej rozwiniętych państwach Europy oraz osiągnięcie sytuacji, w której przynajmniej 90% trwania życia będzie życiem w zdrowiu, a także eliminację nadumie-

¹⁰ Fries J.F.: „Aging, Natural Death and Compression of Morbidity”, *The New England Journal of Medicine*, vol. 303, 1980.

¹¹ Gruenberg E.M.: „The Failure of success”, *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol. 55, 1977.

¹² Kramer M.: „The rising pandemic of mental disorders and associated chronic diseases and disabilities”, *Acta Psychiatrica Scandinavica*, vol. 62, issue 285, 1980.

¹³ Manton K.G.: „Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population”, *Milbank Memorial Fund Quarterly – Health and Society*, vol. 60, issue 2., 1982).

ralności, w szczególności mężczyzn w wieku 30–59 lat, w porównaniu ze średnią UE27. Tym ambitnym zamierzeniem nie towarzyszą jednak, w przeciwieństwie do pozostałych sfer życia społecznego omawianych w Raporcie, rekomendacje bezpośrednio odnoszące się do zdrowia publicznego i do systemu ochrony zdrowia.

Wydaje się, że debata dotycząca powiązań pomiędzy zdrowiem a przyszłością demograficzną jest nadal przed nami. Dotyczy to także niedocenianego w toczonych dyskusjach wpływu opieki medycznej na takie wykładniki polityki ludnościowej, jak dzietność, co jest tym bardziej godne podkreślenia, iż mimo szkód, jakie mechanistyczno-redukcyjnistyczne podejście wyrządziło opiece nad matką i dzieckiem oraz opiece medycznej nad uczniami nadal pojawiają się nierozważne opinie, iż „proces starzenia się wymagać będzie zmiany struktury świadczeń, w szczególności ograniczenia podaży w zakresie neonatologii, pediatrii, a zwiększania liczby geriatrów i gerontologów”.

W listopadzie/grudniu br. zostanie przeprowadzone kolejne badanie stanu zdrowia ludności, którego wyniki i porównanie do badania z 2004 r. pozwolą zobrazować kierunki zmian w samoocenie stanu zdrowia ludności i potrzebach opieki medycznej oraz w zakresie korzystania z usług ochrony zdrowia. Dane te powinny zostać wykorzystane do nadania nowego impulsu debacie na temat zdrowia i przyszłości demograficznej.

Summary

Demographic future and health care

The work is an attempt to assess the effects of changes, predicted in demographic prognosis, in the population structure according to age, affecting the health of population and needs related to the health care. The analysis assumes that health behaviours among the population will not change, so the changes in diet, physical activity, the issues of progress in medicine, improvement or decline of health care availability and quality have been omitted. The assessed indicators are exclusively a result of changes in the age structure of the population, leading to the progressing population ageing. Calculations carried out and analysis of the results lead, among others, to the following conclusions: changes predicted in the demographic prognosis will have considerable influence on the health situation among the population;

the population ageing process alone will significantly increase the percentage of people requiring basic and specialist health care; if no other positive factors with the opposite effect do not occur, the health situation among the population will considerably decrease, the percentage of people with disability and chronic diseases will grow, which will raise both needs and expenditures for medical and health services; the share of people undergoing treatment in hospital will increase, and also the percentage of people taking medicines will significantly grow.

The challenges resulting from the development of demographic processes up to 2035 should be handled by relevant health policy oriented on systemic actions, directed to all age groups, within the scope of health promotion, prevention of risks and diseases, as well as health restoration.

CZEŚĆ II

OCHRONA DZIECI W DOBIE KRYZYSU

ROZDZIAŁ I
JAK CHRONIĆ DZIECI?

Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Uwagi o przestrzeganiu praw dziecka w Polsce

Wstęp

Niespełna cztery miesiące temu, w tym samym miejscu, zorganizowałem konferencję w dwudziestą rocznicę odzyskania przez Polskę suwerenności. W trakcie tego spotkania dyskutowaliśmy o problemach szczególnej wagi, tj. o polskim ustroju konstytucyjnym, systemie edukacji, roli społeczeństwa obywatelskiego, czy wreszcie o pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Podczas tej konferencji nie poruszyliśmy jednak szczegółowo kwestii, która w mojej ocenie wydaje się najważniejsza. Tą kwestią jest przyszłość naszego kraju, narodu, Europy. Przyszłość ulokowana w osobie dziecka.

Doskonałą okazją do podjęcia tego tematu jest przypadający w tym roku jubileusz XX – lecia Konwencji o Prawach Dziecka. Nawiązując do tej rocznicy, a także do tytułu naszej Konferencji pragnę wyjaśnić skąd zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich problematyką ochrony praw dziecka oraz w jaki sposób efekty tej ochrony mogą decydować o sytuacji demograficznej Polski w przyszłości.

Rzecznik Praw Obywatelskich, z oczywistych powodów, nie jest wyłącznie strażnikiem praw osób dorosłych. Powołanie do życia instytucji Rzecznika Praw Dziecka nie zwolniło reprezentowanego przeze mnie urzędu z obowiązku ochrony wolności i praw najmłodszych obywateli. W świetle obowiązujących przepisów Konstytucji nie jest to zresztą możliwe, skoro ustrojodawca przyznał każdemu – bez wyjątku – prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W tym zakresie kompetencje obu Rzeczników pokrywają się, a podejmowane przez nich działania powinny się uzupełniać.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży praw i wolności człowieka i obywatela, czuвам w pierwszym rzędzie nad przestrzeganiem fundamentalnego prawa – prawa do życia. Prawo do ochrony życia jest bowiem pierwszym z praw człowieka, które w naturalny sposób warunkuje istnienie wszystkich dalszych wol-

ności i praw. Ochrona życia jest podstawą naszego funkcjonowania dzisiaj, ale jest także zobowiązaniem wobec przyszłych pokoleń. Główną wytyczną dla podejmowanych przez nas działań powinna być więc ochrona praw dziecka oraz poprawa jego jakości życia.

Chciałbym powołać w tym miejscu symboliczny przykład komunikatu podawanego rutynowo pasażerom samolotu. Instrukcja dotycząca postępowania w razie awarii maszyny podczas lotu precyzuje kolejność nakładania masek tlenowych. Osoby dorosłe zobowiązane są do nałożenia maski w pierwszej kolejności sobie, dopiero później zaś pozostającemu pod opieką tej osoby dziecku. Taki sposób postępowania paradoksalnie stawia dziecko w pozycji pierwszoplanowej, gwarantując, że osoba dorosła będzie zdolna skutecznie i odpowiedzialnie udzielić podopiecznemu niezbędnej pomocy. Właściwa ochrona i opieka nad dzieckiem jest więc gwarancją, ale jednocześnie jednym z największych wyzwań dzisiejszej demokracji i współczesnego państwa. Obecnie mamy do czynienia z licznymi problemami oraz kryzysami wykraczającymi dalece poza granice jednego państwa, mowa tu m.in. o ponadnarodowych migracjach zarobkowych, zmianach klimatycznych, czy kryzysie finansowym. Stoję na stanowisku, że owe zmiany demograficzne i ponadnarodowe wyzwania powodują, że przyszłość naszych dzieci i wnuków powinna być traktowana priorytetowo.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich nie mogę przechodzić obojętnie nad informacjami o niekorzystnych tendencjach demograficznych. Czuję się w obowiązku poznać ich wpływ na życie obywateli, a także ocenić z punktu widzenia praw człowieka jakość przedsięwzięć zaradczych podejmowanych przez władze publiczne. Mając świadomość, że spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogólnoeuropejskim, niepokoję się faktem, że Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności. Jak wynika z prognoz Głównego Urzędu Statystycznego, Polskę czeka w najbliższych latach spadek demograficzny zróżnicowany dodatkowo w zależności od regionu. Symptomatyczne jest obniżenie wielkości populacji w regionach mniej zurbanizowanych, takich, jak województwo warmińskomazurskie, podkarpackie czy podlaskie. Według danych EUROSTAT (*badania EUROPOP 2004*) o swoją przyszłość nie muszą martwić się Brytyjczycy, Irlandczycy, Belgowie, Holendrzy czy Hiszpanie, którzy otwierając szeroko granice dla tańszej siły roboczej z krajów basenu Morza Śródziemnego lub Europy Środkowo-Wschodniej, zapewniają sobie w miarę stały wzrost populacji. Polska na tym tle nie wypada

bardzo źle, lecz można zaobserwować pewną cechę charakterystyczną w postaci wzrostu liczby ludności głównie w obszarach zurbanizowanych i dużych ośrodkach miejskich.

Zgodnie z długookresowymi przewidywaniami Głównego Urzędu Statystycznego, można próbować wskazać przewidywaną prognozę płodności społeczeństwa polskiego. W wariancie uśrednionym (który jest wersją pośrednią między wariantem optymistycznym a pesymistycznym) będzie ona wahała się między 1,37 a 1,4, co dalekie jest od wskaźników potrzebnych dla zachowania odpowiedniej wielkości populacji. Zauważyć należy, że co prawda w ostatnich latach współczynnik ten się poprawia, ale nie powinno to uspić czujności władz publicznych, zwłaszcza, że w naszym kraju intensywne są wciąż procesy imigracyjne, zwłaszcza wśród ludzi młodych, którzy emigrują za granicę w poszukiwaniu pracy.

Przyczyn takich zjawisk należy upatrywać w przyczynach o podłożu kulturowym – wówczas, gdy dynamicznym przemianom w sferze ekonomicznej nie towarzyszą zmiany w postrzeganiu ról społecznych kobiety i mężczyzny. Występują również, tak częste dla młodych ludzi, trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, wynikające w dużej mierze z niedostępności zorganizowanych form opieki nad dziećmi. Tu otwiera się olbrzymie pole działania dla organów władzy publicznej, które winny podejmować odpowiednie nowoczesne inicjatywy wspierające wzrost demograficzny.

Tymczasem na świecie znane są przykłady krajów (np. Francja, Izrael), które dzięki właściwej polityce rodzinnej potrafiły zahamować, a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W Polsce pojawiły się pierwsze sygnały takich działań. Chciałbym tu wymienić dokument opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Pana Ministra Michała Boniego pt. „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. Inicjatywa ta ma szansę rozpocząć poważną debatę na temat naszej przyszłości.

Ochrona prawa do życia, a w dalszej kolejności odpowiedzialna i efektywna opieka nad dzieckiem, jest koniecznym i jednocześnie najcenniejszym, spadkiem jaki możemy po sobie pozostawić przyszłym pokoleniom. Nie bez powodu szczególna ochrona, jaką cieszą się najmłodsi, jest od wieków traktowana jako swoisty imperatyw i warunek przetrwania narodu. Nasza przyszłość jest w dziecku. To wezwanie kieruję szczególnie do władz publicznych odpowiedzialnych za kreowanie aktywnej polityki demograficznej państwa. Nie ma praw i wolności bez sprawnie funkcjonujących organów państwa prawnego, państwa, które

w odpowiedzialny sposób stwarza warunki do rozwoju przyszłym pokoleniom Polaków.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się w równym stopniu odpowiedzialny za podejmowanie działań na rzecz ochrony praw i poprawy jakości życia najmłodszych obywateli naszego kraju. W toku swojej działalności podejmuję liczne zagadnienia dotyczące ochrony prawnej dziecka w naszym kraju. Wydaje się konieczne wspomnienie o co najmniej kilku najistotniejszych sprawach, podejmowanych przeze mnie w ostatnim czasie.

Życie i zdrowie

Z badań prowadzonych przez pracowników mojego Biura wynika, że – w odniesieniu do sytuacji przestrzegania praw dzieci w Polsce w kontekście ochrony zdrowia – pojawia się wiele problemów dotyczących między innymi: funkcjonowania opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych, opieki medycznej nad uczniami, dziećmi i młodzieżą obciążoną niepełnosprawnością i chorobami przewlekłymi, działalności hospicjów dziecięcych, a także zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi. Należy zaznaczyć, że problem ochrony zdrowia najmłodszych zdaje się pogłębiać, bowiem w roku 2008 nastąpiło w porównaniu do roku poprzedniego znaczące – o ponad jedną trzecią – zwiększenie liczby podjętych przeze mnie spraw dotyczących ochrony zdrowia matki i dziecka. Niestety można podejrzewać, że w dobie kryzysu gospodarczego ta statystyka będzie się w dalszym ciągu pogarszać.

Pomimo podejmowanych przeze mnie w powyższych sprawach działań, wydaje się, że brak w chwili obecnej inicjatyw, które wpływałyby na polepszenie sytuacji dziecka, zarówno jeśli chodzi o ochronę zdrowia w szkole, jak i poza nią. Należy zaznaczyć, że doprowadzenie sytuacji, kiedy ta ochrona będzie optymalna, będzie wymagało z pewnością dużego nakładu pracy oraz współdziałania ze strony strategicznych dla tej materii resortów, czyli Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Zdrowia. W związku z tym, staram się w ramach mojej działalności stale komunikować właściwym ministrom najważniejsze problemy związane z tą materią, tak, jak miało to miejsce w sprawie standardów opieki okołoporodowej. Wiadomym jest, że opieka przedporodowa, podobnie jak opieka w czasie porodu i w pierwszych miesiącach życia dziecka, ma kluczowe znaczenie dla jego rozwoju w kolejnych etapach życia. W związku z tym, z całą stanowczością zareagowałem na docie-

rające do mnie informacje o pogorszeniu się w ostatnich latach dostępu kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do adekwatnej do potrzeb opieki profilaktyczno-leczniczej. Symptomatyczne dla tego zjawiska staje się niestety pogarszanie standardów udzielanych świadczeń oraz niedobór miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych. Interweniowałem również w związku z brakiem spójnej polityki zdrowotnej związanej z zagadnieniami dotyczącymi dzieci. Do obszarów problematycznych w tej dziedzinie należą między innymi: likwidacja łóżek pediatrycznych, brak oddziałów dziecięcych i młodzieżowych w szpitalach i związana z tym hospitalizacja dzieci na oddziałach dla dorosłych. Mój niepokój wzbudziła również kwestia przestrzegania praw uczniów przewlekle chorych do równych szans edukacyjnych oraz do adekwatnej do potrzeb opieki medycznej. Moi pracownicy przygotowali w czerwcu tego roku „Białą Księgę” dotyczącą kontaktów między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministrem Zdrowia, w której istotne miejsce zajmuje tematyka ochrony zdrowia dzieci.

Rodzina i opieka socjalna

Najwyższą troską i niepokojem napawają dane o wskaźnikach biedy wśród polskich dzieci – najgorsze w UE. Ubóstwo i wykluczenie społeczne niewątpliwie stanowią jedną z najważniejszych przeszkód w realizacji przysługujących każdemu człowiekowi, a zwłaszcza każdemu dziecku, praw. W związku z tym, przed trzema laty, objąłem honorowym patronatem polskie obchody jubileuszowej dwudziestej edycji Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem. Co roku, w dniu 17 października, organizowana jest konferencja, na której staramy się znajdować najlepsze rozwiązania tych dramatycznych problemów.

Muszę podkreślić, że napływają do mnie wciąż liczne niepokojące pisma dotyczące udzielania pomocy finansowej uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Obowiązek zapewnienia pomocy w tym zakresie ciąży na gminie. Gminy otrzymywały dofinansowanie poprzez dotacje w ramach Narodowego Programu Stypendialnego. Wielce niepokojące są jednak informacje, iż nowy rok szkolny może przynieść zmniejszenie dotacji w tym zakresie, co grozi zmniejszeniem zakresu akcji stypendialnej. Zwracałem się w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej i mam nadzieję, iż składane obietnice, dotyczące podejmowanych działań na rzecz oddziaływań edukacyjnych i opiekuńczych, szczególnie wobec uczniów klas I-III szkoły podstawowej, znajdują pomyślne rozwiązanie.

Niezwykle ważnym zagadnieniem w katalogu spraw związanych z opieką nad dzieckiem jest sprawa funkcjonowania całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Przeprowadzona, na podstawie przeprowadzonych ankiet, analiza poziomu opieki i wychowania wykazała, iż większość tych placówek nie spełnia niestety wymaganych standardów. Dotyczyło to głównie świadczenia usług bytowych (w szczególności problemy lokalowe i zbyt duża liczba wychowanków w placówce), a także sprawowania opieki i wychowania nad dziećmi (nieprawidłowości w obsadzie kadry pedagogicznej). Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że konieczne jest wzmocnienie nadzoru nad realizacją opracowanych harmonogramów przekształceń w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Moje głębokie zaniepokojenie wzbudziły skargi napływające od obywateli polskich, którzy zawarli związki małżeńskie z obywatelami Niemiec. W przypadku rozkładu pożycia małżeńskiego, małoletnie dzieci decyzją sądu powierzane są opiece jednemu z rodziców. W praktyce władze niemieckie powierzają tę opiekę temu rodzicowi, który jest obywatelem niemieckim. Ograniczane w takich sytuacjach są często kontakty i spotkania z dzieckiem drugiego rodzica. Nadto, takie spotkania organizowane są i nadzorowane przez właściwy niemiecki Urząd ds. Dzieci i Młodzieży – *Jugendamt*, który niejednokrotnie zakazuje porozumiewania się między polskim rodzicem a dzieckiem w języku polskim. W tej sprawie podjąłem szereg działań, zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. Zwróciłem się w tej sprawie m.in. do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego, Komisji Petycji Bundestagu, Ministra Spraw Zagranicznych i ambasadora RP w Berlinie. Przede wszystkim chciałbym jednak podkreślić szeroką akcję, jaka z mojej inicjatywy została przeprowadzona, we współpracy z landowymi niemieckimi ombudsmanami, przez Pana Ulricha Galle, ombudsmana Nadrenii i Palatynatu. Dzięki tej akcji miejscowe władze niemieckie, a także urzędnicy *Jugendamtów*, zostali uczuleni na powyższy problem i co można w tej chwili podkreślić, problem ten stał się powszechnie znany. Mam nadzieję, że powyższe działania przyczyniły się skutecznie do zapewnienia przestrzegania praw polskich obywateli przez Republikę Federalną Niemiec oraz do prawidłowej realizacji zadań z zakresu prawa rodzinnego.

Problemem ogólnospołecznym, który obserwowany jest w naszym kraju jest również ciągle wzrost liczby rozwodów, co dobrze pokazują Głównego Urzędu Statystycznego. O ile w roku 1990 w Polsce odnotowano około 41 tysięcy rozwodów, o tyle w roku 2006 było ich już blisko 72 tysiące. Jedynym powodem do optymizmu jest fakt, że odniesienie

tej statystyki do danych innych krajów europejskich świadczy o trwałości polskiej rodziny. Proces jej dezintegracji następuje umiarkowanie powoli, co nie zwalnia nas jednak z podejmowania pozytywnych programów politycznych i kampanii społecznych, mających na celu zahamowanie owego procesu. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z negatywnych konsekwencji rozwodów, które mają wpływ zarówno na relacje społeczne (np. niepowodzenia w życiu zawodowym), jak i prawne (trudne podziały majątku wspólnego, sytuacja wspólnych dzieci).

Bezpieczeństwo dzieci

Jak wynika z prowadzonych przez moje Biuro spraw, najistotniejszymi problemami w zakresie bezpieczeństwa dzieci są: handel ludźmi, zmuszanie do żebractwa, czy stosowanie przemocy wobec dzieci. W moich wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości wskazywałem m.in. na potrzebę wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” oraz konieczność poszerzenia ochrony praw dzieci będących jego ofiarami. W szczególności zwracałem uwagę na potrzebę odrębnej penalizacji handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem, uwzględniającą odrębność definicji handlu dziećmi. Oddzielne zagadnienie stanowi przemoc i stosowanie kar cielesnych wobec dzieci. W celu dokładnego zdiagnozowania tego problemu oraz zapewnienia realnej ochrony dzieci przed tzw. „karceniem”, od początku mojej kadencji prowadzę obfitą korespondencję z różnymi resortami oraz policją.

Oprócz wyżej wymienionych, istnieje cały szereg bardziej powszechnych problemów, takich, jak przestrzeganie bezpieczeństwa i higieny w publicznych szkołach i placówkach oświatowych, właściwa realizacja zadań placówek opiekuńczo-wychowawczych i socjalizacyjnych oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Analizuję regularnie dane o liczbie wypadków, jakie corocznie mają miejsce w szkołach, w tym o liczbie wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Wydaje się, że w obszarze zapobiegania urazom u dzieci mamy jeszcze wiele do zrobienia, by te tragiczne statystyki nie odbiegały negatywnie od sytuacji w innych krajach Unii Europejskiej. Z podejmowanych przeze mnie spraw wynika, że bezpieczeństwu polskich dzieci może zagrażać w pewnych przypadkach pole elektromagnetyczne emitowane przez stacje bazowe telefonii komórkowej, umieszczone w budynkach, w których przebywają dzieci. Zagrożeniem jest niewłaściwy często sposób dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej, a niekiedy nawet obiekty służące zabawie, czy zwykle zabawki, niespełniające norm bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, że podejmowane przeze mnie działania w zakresie polepszenia bezpieczeństwa dzieci niestety rzadko odnoszą zamierzony rezultat w postaci wyeliminowania szkodliwych zjawisk. Chociaż większość monitorowanych przeze mnie organów wykazuje chęć współpracy i podejmuje częstokroć zalecane przeze mnie środki działania, to jednak z przykrością muszę stwierdzić, iż działania te nie znajdują odzwierciedlenia w statystykach wykazujących stan bezpieczeństwa dzieci w Polsce. Przypomnienia wymaga chociażby, iż mimo moich wystąpień, nie została ratyfikowana przez Polskę Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

Edukacja

Moje szczególne zainteresowanie budzi także kwestia zapewnienia odpowiedniego poziomu polskiej edukacji i wychowania młodego pokolenia. W tym zakresie, w moim przekonaniu, jednym z ważniejszym problemów jest nierówny dostęp do edukacji, do czego przyczynia się między innymi ciągła destabilizacja całego systemu oświaty. Zakrojone na szeroką skalę działania reformatorskie w systemie polskiego szkolnictwa charakteryzują się często niespójnością, a nawet wewnętrzną niespójnością. Ustabilizowanie systemu edukacji spowodowałoby z pewnością podwyższenie standardu polskiego systemu oświaty i zagwarantowanie dzieciom uczęszczającym do polskich szkół, czy przedszkoli, możliwości korzystania z jak najlepszych usług edukacyjnych. Nie może umknąć uwadze, że wiele zmian w polskim systemie oświaty wprowadzanych jest bez odpowiedniej analizy i uprzedniego przygotowania. Przykładem w tym zakresie może być reforma związana z obniżeniem wieku rozpoczęcia edukacji. Dostrzegając, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, słusność tej reformy, nie mogę jednak nie dostrzec wielu braków w działaniach odpowiednich organów w zakresie przygotowania i sposobu realizacji tego programu. Mając to na względzie, kierując się dobrem dzieci, jak i uwzględniając troskę i niepokój ich rodziców przy wprowadzeniu tej istotnej dla nauczania dzieci reformy, wystąpiłem do Minister Edukacji Narodowej przedstawiając obawy zwracających się do mnie z tymi zagadnieniami obywateli. Niejednokrotnie także zwracałem uwagę na konieczność zapewnienia dzieciom równego dostępu do nauki. W ramach tych problemów sygnalizowałem w szczególności właściwym resortom problem nierównego dostępu dzieci przewlekle chorych do edukacji. Zwracałem też uwagę na problem nierównego poziomu nauczania i szans uczniów z obszarów wiejskich. Sygnalizowałem także

wielokrotnie na problem, jakim jest w Polsce niedostateczny dostęp dzieci do przedszkoli. Niedostateczny stopień rozwiązania tego problemu budzi mój niepokój także w świetle danych przedstawionych przez Główny Urząd Statystyczny. Z informacji opublikowanych przez GUS, widać wyraźnie rosnącą tendencję polegającą na zmniejszaniu się w Polsce liczby placówek przedszkolnych. Efektem tego zjawiska jest zajmowanie przez Polskę jednego z ostatnich miejsc w rankingu krajów europejskich pod względem dostępności do edukacji przedszkolnej.

Podsumowanie

Chciałbym w tym miejscu wyrazić swoje podziękowania Rzecznikowi Praw Dziecka Panu Markowi Michalakowi za współpracę, która zaowocowała podjęciem zdecydowanych działań w kierunku obrony dzieci przed skutkami kryzysu finansowego. Wraz z Rzecznikiem Praw Dziecka skierowaliśmy między innymi wspólny apel do Prezesa Rady Ministrów RP, Pana Donalda Tuska, wyrażający nasze zaniepokojenie rosnącą liczbą interwencji podejmowanych przez oba urzędy w zakresie zapewnienia właściwej opieki nad dziećmi i ochrony ich prawa do życia i zdrowia, do nauki, do wychowania w rodzinie, do godziwych warunków socjalnych, a także prawa do ochrony przed przemocą i demoralizacją. Podobne pisma skierowane zostały także do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Zdrowia. Głęboko wierzę, że ta interwencja przełoży się w najbliższym czasie na bardziej optymistyczne dane odnośnie sytuacji dzieci w naszym kraju. Liczę, że ta współpraca będzie nadal kontynuowana.

Na koniec nie mogę nie wyrazić ogromnego uznania dla pozytywnej roli mediów i organizacji pozarządowych. Media w doprawdy bezprecedensowy sposób pomagają w kształtowaniu świadomości jednostki i społeczeństwa w sferze szeroko pojętej ochrony dzieci. Akcje medialne i działania organizacji pozarządowych z jednej strony uświadamiają społeczeństwu jak wielki jest obszar naszej niewiedzy co do godnego traktowania człowieka – dziecka, z drugiej strony niezwykle efektywnie uzupełniają, a niekiedy wyręczają instytucje państwa. Wspomnę tylko w tym miejscu na jeden przykład – Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy.

Last, but not least, chciałbym serdecznie podziękować wszystkim pracownikom mojego Biura za udział i pomoc w przygotowaniu tej konferencji. Dowodem zaangażowania pracowników Biura w sprawę ochrony prawnej dziecka jest niniejsza publikacja, poświęcona wielu

szczegółowym zagadnieniem dotyczącym praw dzieci. Chciałbym jednak podkreślić, że łączne zaangażowanie pracowników w moim Biurze w sprawy dzieci nie przekracza liczby 5 etatów. Tymczasem w 2007 r. zostało przygotowane 111 wystąpień do organów państwa w sprawach dzieci, w 2008 r. liczba ta wzrosła do 176, co może być związane z narastaniem zagrożeń i rosnącą ilością problemów związanych z przestrzeganiem praw dziecka. W wielu wypadkach wystąpienia te stanowią autentyczne wsparcie i pomoc dla organów państwa odpowiedzialnych za realizację systemu opieki nad dziećmi. Ufam, że szczegółowe zagadnienia zaprezentowane w niniejszej pokonferencyjnej publikacji oraz wyniki naszej wspólnej debaty okażą się pomocne dla wypracowania nie tylko doraźnych, ale i systemowych rozwiązań we wszystkich sferach, które mają wpływ na ochronę praw dzieci w naszym kraju.

Summary

Remarks on the state of the children's rights observance in Poland

The article presents a synthetic analysis of the observance of children's rights in Poland from the perspective of the 20th anniversary of the Convention of the Rights of the Child. The Human Rights Defender presents his remarks in the context of unfavourable demographic tendencies and the social and economic situation in the times of economic crisis. In the Defender's opinion, protection of the right to live, as well as responsible and effective care of the child, is a necessary and simultaneously the most precious legacy that we can leave for the future generations. According to the Defender, there are no rights and freedom without effectively operating bodies of the legal state, which in a responsible way creates conditions for the development of future generations of Poles.

The article also presents in detail the activities of the Human Rights Defender in the scope of the children's rights protection in Poland. The ombudsman's speeches concerning the protection of the children's right for life and health, family and social care, the children's security and education are particularly discussed. In the Defender's view, the undertaken actions are a real support for the state bodies responsible for the children care system and they contribute to the development of positive solutions of many problems in this scope.

Prawne aspekty ochrony dzieci

Uchwalenie *Konwencji o Prawach Dziecka* podawane jest często jako przykład jednego z ważniejszych osiągnięć Polski w dziedzinie ochrony praw dziecka. To Polska w roku 1978 zaproponowała Komisji Praw Człowieka ONZ uchwalenie i przedstawiła stosowny projekt Konwencji. Konwencję przyjętą przez Zgromadzenie ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 roku Polska ratyfikowała dwa lata później.

Inicjatywa uchwalenia i szybka ratyfikacja Konwencji nie byłaby jednak żadnym osiągnięciem, gdyby jednocześnie nie zostały podjęte starania o jak najpełniejsze dostosowanie systemu prawnego do jej postanowień.

Bez wątpienia przyjęcie Konwencji legło u podstaw zawarcia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku wielu unormowań: zakazu stosowania kar cielesnych (art. 40), ustalenia prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka, a także jego wolności sumienia i wyznania (art. 48), czy też zawarcia w niej podstawowych zasad ustrojowych w dziedzinie stosunków rodzinnych, w tym zasady ochrony praw dziecka (art. 72), czy prawa dzieci do żądania od władz publicznych szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3).

Także ustawodawstwo zwykle pełne jest odniesień do Konwencji: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* opiera się na zasadzie dobra dziecka, czy zasadzie równych praw dzieci bez względu na ich pochodzenie małżeńskie lub pozamałżeńskie.

Szczególne znaczenie ma także postępowanie wobec dzieci, które naruszyły powszechnie obowiązujące normy prawnekarne i społeczne, uregulowane w ustawie z dnia 26 października 1982 r. *o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.).

W ustawie tej ustawodawca wyraźnie wskazał, że jej celem jest nie tylko dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich, ale także stwarzanie warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź zasadami współżycia społecznego. Jednocześnie – co niebagatelne – ustawodawca wskazał na konieczność dążenia do umacniania funkcji opiekuńczo-wychow-

wawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa.

Do rangi nadrzędnej zasady postępowania zaliczono konieczność kierowania się dobrem nieletniego, a przy wykonywaniu orzeczeń polegających na umieszczeniu nieletniego w różnego rodzaju placówkach, a także w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, ustawodawca nałożył na Państwo obowiązek zadbania o indywidualizację oddziaływań, stosownie do osobowości i potrzeb wychowawczych dziecka. Wyraża się to m.in. w obowiązku zapewnienia odpowiedniego nauczania, działalności kulturalno-oświatowej i sportowej, działalności mającej na celu rozwijanie aktywności społecznej nieletnich oraz na dostępie do świadczeń zdrowotnych. Ustawa o *postępowaniu w sprawach nieletnich* określa także prawo do zachowania tajemnicy korespondencji oraz prawo do kontraktu z osobami spoza placówek.

Unormowania te zostały wprowadzone do ustawy w 2000 roku, a w uzasadnieniu nowelizacji podkreślono wówczas wyraźnie, iż jest ona realizacją zasady wyrażonej w art. 49 Konstytucji oraz w art. 16 i 37c Konwencji o Prawach Dziecka.

Podobnie u podstaw wyraźnego wskazania w art. 66a ustawy o *postępowaniu w sprawach nieletnich* wolności sumienia i wyznania wychowanków leży unormowania zawarte w art. 14 Konwencji. Z kolei przepisy regulujące ściśle zasady stosowania wobec nieletnich niezbędnych środków przymusu swe uzasadnienie znajdują w treści art. 37a Konwencji.

Minister Sprawiedliwości w ramach swych obowiązków nadzorczych nad zakładami dla nieletnich zwraca na materię ochrony praw nieletnich szczególną uwagę. W § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. *w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124 poz. 1359 z późn. zm.) wyraźnie podkreślono, że każdy pracownik zakładu ma obowiązek przestrzegania praw nieletnich. Z kolei §57 rozporządzenia gwarantuje każdemu wychowankowi zakładu poszanowanie jego godności osobistej, ochronę przed przemocą fizyczną, psychiczną, wyzyskiem i nadużyciami oraz wszelkimi przejawami okrucieństwa, ale także wyżywienie dostosowane do potrzeb rozwojowych, odzież, bieliznę, obuwie, materiały szkolne i podręczniki, sprzęt i środki czystości, dostęp do świadczeń zdrowotnych i rehabilitacyjnych, w tym w szczególności wychowawce w ciąży, w czasie porodu i po porodzie, ochronę więzi rodzinnych, co do zasady wysyłanie i doręczanie korespondencji, możliwość kontaktu z obrońcą lub pełnomocnikiem wychowanka na terenie

zakładu bez udziału innych osób, opiekę i pomoc psychologiczną, możliwość składania skarg, próśb i wniosków, a także dostęp do informacji o obowiązującym w zakładzie regulaminie, nagrodach i środkach dyscyplinarnych, ofercie resocjalizacyjnej zakładu oraz informację o przebiegu procesu resocjalizacyjnego.

Niezależnie od zadań nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z art. 77 ustawy o *postępowaniu w sprawach nieletnich* nadzór nad wykonywaniem orzeczeń o skierowaniu nieletniego do wszelkiego rodzaju placówek i zakładów sprawują sędziowie rodzinni. Nadzór ten obejmuje legalność umieszczenia nieletniego oraz prawidłowość wykonywania orzeczenia, zwłaszcza w zakresie stosowanych metod i środków oddziaływania, warunków, w jakich przebywają nieletni, jak również przestrzegania ich praw i obowiązków.

Czy kryzys niesie za sobą zagrożenia dla ochrony praw dziecka? Z pewnością trudna sytuacja materialna i życiowa wielu młodych ludzi, kryzys rodziny, szkoły, brak pracy i perspektyw z jednej strony, z drugiej łatwość kradzieży, złuda oderwania się od rzeczywistości, jaką daje alkohol czy narkotyki, chęć posiadania wszystkiego tu i teraz, bez żadnego wysiłku, kryzys autorytetów – to zagrożenia, które niestety są codziennością dzieci i młodzieży. Oferta, jaką przedstawia zakład poprawczy czy schronisko dla nieletnich jest rzecz jasna, spóźniona, nie da się nadrobić lat zaległości, dorastania pośród fałszywych idei, w kulcie pieniądza, w zdeprawowanym i pozostawionym samemu sobie środowisku. Ale próbować trzeba i jeśli – jak pokazują statystyki – blisko połowa tak trudnych i zaniedbanych wychowanków nigdy więcej nie dopuści się poważnego naruszenia prawa – to jest to niewątpliwy sukces. Środek poprawczy to wprawdzie najsurowszy ze środków, stosowany tylko wówczas, gdy wszystkie inne zawiodły, ale to nie koniec, a początek dorosłego życia. Tym większa jest odpowiedzialność wychowawców i pracowników zakładów.

Jak pisał Janusz Korczak, którego idee przyświecały twórcom *Konwencji o Prawach Dziecka*, trzeba odróżnić dwa pojęcia: *swoboda i wolność*: „*Swoboda oznacza posiadanie: rozporządzam swoją osobą. W wolności mamy pierwiastek woli, więc czynu zrodzonego z dążenia.*”

W pracy z nieletnimi chodzi w dużej mierze o to, by nauczyli się oni mądrze korzystać z wolności, by umieli wyznaczać sobie cele, by dążyli do nich własną pracą i wysiłkiem, by życiowe decyzje przynosiły im satysfakcję, a nie jedynie chwilowe przyjemności. Można rzec: zakłady muszą wychowywać w warunkach pozbawienia wolności, ale muszą wychowywać do wolności. Wolny człowiek to człowiek, który zna

i świadomie korzysta ze swych praw, stąd ochrona praw wychowanków zakładów dla nieletnich nie jest tylko dodatkiem, bezpiecznikiem, zadekretowaniem wymogów prawa międzynarodowego w systemie krajowym, ale jest podstawową wytyczną w postępowaniu z nimi, ich codziennością.

Jeden z zakładów poprawczych za motto swej działalności przyjął cytat z Andrzeja Szczypiorskiego: „Człowiek jest lepszy, aniżeli jego własne czyny”. Myślę, że takie podejście do wychowanków placówek, bliskie ideom *Konwencji o Prawach Dziecka*, jest i powinno być mottem działania wszystkich, którzy pracują z dziećmi i młodzieżą.

Dodać należy, że Konwencja to nie tylko unormowania, które znajdują odzwierciedlenie w systemie prawnym, które są stosowane przez Państwo, ale również – także dzięki inicjatywom Komitetu Praw Dziecka – ustawiczne działania w wielu dziedzinach, które pośrednio również wpływają na poziom ochrony praw dziecka.

Obecnie trwają prace legislacyjne, przetargowe i wdrożeniowe nad uruchomieniem zaprojektowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Systemu Informatycznego Statystyka Wymiaru Sprawiedliwości oraz Systemu Informatycznego Zarządzania i Wymiany Informacji. Systemy te przewidują umożliwienie szybkiego i szczegółowego zbierania danych statystycznych bezpośrednio z urzędzeń ewidencyjnych prowadzonych w sądach powszechnych i prokuraturze. Wdrożenie wskazanych systemów pozwoli na pełniejsze wyodrębnienie z bazy danych informacji dotyczących obszarów objętych Konwencją o Prawach Dziecka.

Nadmienić też należy, że w ramach współfinansowanego przez Komisję Europejską w projekcie „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” programu „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw”, na coraz szerszą skalę resort sprawiedliwości podejmuje współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się wspieraniem pokrzywdzonych przestępstwem, w tym dzieci. W ramach programu 16 organizacji pozarządowych prowadzi ośrodki, w których osoby pokrzywdzone mogą uzyskać wsparcie. Ośrodki korzystają z zaangażowania wolontariuszy, którzy jako opiekunowie ofiary pomagają pokrzywdzonemu w przezwyciężeniu skutków przestępstwa nie tylko na czas postępowania w sądzie, ale także po wyroku, ze szczególnym uwzględnieniem ofiar zgwałcenia, przemocy domowej, małoletnich, niepełnosprawnych oraz osób w podeszłym wieku.

Ministerstwo Sprawiedliwości współpracuje też z Fundacją Dzieci Niczyje przy kampanii propagującej poszanowanie praw dziecka w kontaktach z wymiarem sprawiedliwości pod nazwą „Koalicja na rzecz

Przyjaznego Przesłuchiwanie Dzieci”. W tym celu zostały opracowane standardy, jakie powinny spełniać pokoje przesłuchań pod kątem zapewnienia dzieciom właściwych warunków w trakcie dokonywania czynności procesowych z ich udziałem. Na bieżąco dokonywana jest weryfikacja pomieszczeń zgłoszonych do otrzymania stosownego certyfikatu. Do tej pory utworzono około 300 przyjaznych pokoi przesłuchań. W wyniku procesu weryfikacji prowadzonego przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i psychologów, certyfikaty otrzymały 22 pokoje. W dniu 26 października kolejne otrzyma 14 podmiotów. Standardy i lista pokoi są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Resort na co dzień popiera nie tylko przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia ilości pokoi przyjaznego przesłuchania, lecz także inne inicjatywy mające na celu zmianę poziomu i jakości przesłuchań. Jednocześnie dąży do upowszechnienia standardów, które na trwałe zmieniają mentalność osób uczestniczących w przesłuchaniu dzieci – ofiar i świadków przestępstw.

Resort pracuje nad projektem ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny* w zakresie wprowadzenia do polskiego prawodawstwa karnego definicji handlu ludźmi, niewolnictwa oraz sankcji karnej za tego typu przestępstwo. Wprowadzenie definicji do polskiego porządku prawnego pozwoli między innymi na lepsze ściganie sprawców wykorzystywania seksualnego małoletnich.

Od wielu miesięcy toczą się w naszym kraju dyskusje na temat całkowitego zakazu stosowania wszelkich form przemocy wobec dzieci. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało w tym zakresie nowelizację art. 95 § 3 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obligującego opiekunów dziecka do wychowywania go z poszanowaniem godności. Uniemożliwi to powoływanie się przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na kontratyp dozwolonego karcenia małoletnich. Ministerstwo Sprawiedliwości współpracuje z przedstawicielami Rady Europy m.in. w zakresie ochrony dzieci przed stosowaniem wobec nich przemocy. Taka sama współpraca trwa od lat pomiędzy resortem a Fundacją Dzieci Niczyje. W jej ramach Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy oraz Fundacją organizuje od 2004 roku Ogólnopolskie Konferencje „Pomoc Dzieciom – Ofiarom Przestępstw”. Konferencje te poświęcone są szeroko pojętej pomocy dzieciom skrzywdzonym przestępstwem : między innymi ofiarom handlu ludźmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii czy ochronie przed przestępstwami seksualnymi przy użyciu środków teleinforma-

tycznych. Dotychczas w Konferencjach każdorazowo brało udział ok. 600 uczestników (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, policjanci, kuratorzy sądowi, biegli psychologowie, przedstawiciele świata nauki, pracownicy placówek pomocowych dla dzieci z całej Polski). Pragnę także zauważyć, że Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w swoich corocznych programach szkoleniowych uwzględnia tematy z zakresu wykorzystywania seksualnego dzieci, wykrywania tych przestępstw, ścigania i osądzania sprawców.

Resort we współpracy z sądami, prokuraturami, podmiotami podległymi Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Edukacji Narodowej, jak również z organizacjami pozarządowymi od ośmiu lat organizuje w lutym „Tydzień Pomocy Ofiarom Przestępstw”. W ramach Tygodnia przedstawiciele organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości udzielają informacji i porad, w tym również opiekunom małoletnich pokrzywdzonych.

Niewątpliwie wskazane wyżej działania legislacyjne Ministra Sprawiedliwości i inne opisane inicjatywy znacznie przyczyniają się do ochrony dzieci przed dyskryminacją, stygmatyzacją i wtórną wiktymizacją, a dobro dziecka jest nie tylko hasłem, jakim w codziennej pracy posługują się sędziowie, prokuratorzy, wychowawcy i inni pracownicy zakładów i schronisk, ale rzeczywistym wyznacznikiem ich działań.

Summary

Legal aspects of the child protection

The article highlights that the adoption of the Convention on the Rights of the Child may be considered as an example of one of the most significant achievements of Poland in the field of the children's rights protection. Adoption of the Convention was the basis of comprising in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 many regulations, among others: the prohibition of corporal punishment, establishing the right of parents to raise their children according to their own beliefs, taking account of the child's degree of maturity, as well as the child's freedom of conscience and belief, or containing in it basic system principles in the field of family relations, including the principle of the children's rights protection, or the children's right to demand particular health care from the public authorities. The ordinary legisla-

tion is also full of references to the Convention: *Family and Guardianship Code* is based on the principle of the child welfare or the principle of the children's equal rights, irrespective of whether they were born in or outside marriage. The approach to children who have violated the commonly applied legal and social standards, provided for by the Law of 26 October 1982 *on cases against juveniles* is of special significance. There have been discussions carried out for many months in our country on the total prohibition of any forms of violence against children. The Ministry of Justice has prepared an amendment of the Family and Guardianship Code in this scope, obligating the child's guardians to raise the child with respect to his or her dignity. The specified legislation actions of the Minister of Justice will considerably contribute to the protection of children against discrimination, stigmatisation and victimisation, and the child's welfare is not just a slogan used by judges, prosecutors, tutors and other institution and hostel employees in everyday work, but it is a real indicator of their activities.

Elżbieta Radziszewska

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania

O równe szanse dla wszystkich dzieci

Codziennie – również w dniu dzisiejszym – oglądamy doniesienia medialne z różnych części świata i dowiadujemy się jakie przerażające praktyki mają miejsce. Zastanawiające i bulwersujące zarazem jest to, że nikt takich zachowań w danym kraju nie krytykuje. Widzimy głodne, wykorzystywane do walki zbrojnej dzieci w różnych krajach afrykańskich, w obozach uchodźców. Dowiadujemy się o procederze mordowania dziewczynki tylko dlatego, że są dziewczynkami np. w Wietnamie, albo o niewolniczej pracy dzieci gdzieś w Indiach. Można było obejrzeć wstrząsające reportaże o dzieciach z dworca kolejowego czy też egzystujących gdzieś na moskiewskich lub petersburskich ulicach. Wtedy staramy się zrozumieć co się dzieje i dlaczego. Nie zgadzamy się z tymi okrucieństwami i częstokroć mówimy: „Boże jak to dobrze, że u nas w Polsce nie ma takich rzeczy.” Ale to wiąże się z zasadą, którą my wyznajemy w środku Europy w XX i XXI wieku. Nasz stosunek do dzieci jest miarą cywilizacji w której żyjemy, jest niewątpliwie miarą człowieczeństwa. Na szczęście takie przypadki, jak we wspomnianych powyżej krajach, u nas się nie dzieją, ale to nie znaczy że prawa dziecka w Polsce są obszarem, w którym wszystko zrobiliśmy, dopełniliśmy to co do nas należy w pełni i właściwie możemy odcinać tylko kupony i patrzeć jak u nas jest dobrze, a prawa naszych dzieci są wystarczająco chronione.

Jak Państwo wiecie jestem pełnomocnikiem rządu ds. równego traktowania i w aspekcie praw dzieci interesuje mnie głównie zasada dyskryminacji czy lepiej rzecz ujmując – walka z dyskryminacją. W tym wypadku również ze względu na wiek. I z mojego punktu widzenia na obszarze naszego kraju interesują mnie prawa każdego dziecka, ale ze szczególnym uwzględnieniem tych dzieci, które są inne, odmienne niż każde przeciętne dziecko, to – jak się potocznie mówi – normalne dziecko z normalnej, przeciętnej polskiej rodziny. A więc jak są przestrzegane prawa dziecka niepełnosprawnego, prawa dziecka przewlekle chorego, prawa dziecka z ubogiej rodziny, prawa dziecka w rodzinie, która jest niewydolna wychowawczo, w której nie ma patologii, ale rodzina jest po prostu niezaradna. Analizuję prawa dzieci w rodzinie niepełnej, gdzie wychowuje je tylko mama lub tylko tata, prawa dzie-

cka z rodziny patologicznej, gdzie w rodzinie jest obecny alkohol, czy narkotyki, ale również i tam gdzie ową patologią jest np. zjawisko molestowania seksualnego dzieci. Obserwujemy prawa dziecka również w rodzinie, która mieszka w mieście ale i takiej, która mieszka na odległej biednej wsi. Ważne są – z mojego punktu widzenia – prawa dziecka które przebywa w rodzinie z przemocą, z tym syndromem tzw. rodziny przemocowej. Zastanawiamy się nad elementami dyskryminacji dzieci o innym kolorze skóry, dzieci których rodzice pochodzą z innego kręgu kulturowego lub na ile dyskryminowane są dzieci, których rodzice wyjechali do pracy gdzieś daleko, a dzieci nie mają formalnego opiekuna prawnego. Ważne jest również przestrzeganie praw dziecka w systemie oświaty, ochrony zdrowia i w każdym miejscu, gdzie dziecko przebywa. Dlatego też niezbędne są działania na rzecz praw dziecka, które będą uwzględniały te wszystkie w/w sytuacje. I obserwując otaczającą nas rzeczywistość mamy niekiedy zastrzeżenia co do respektowania praw dzieci. I szukamy odpowiedzi na pytanie: co czynić by prawa dzieci w Polsce były realizowane prawidłowo.

Jak pokazał nam raport Pana Rzecznika, mamy chyba więcej do zrobienia niż byśmy chcieli, niż byśmy sobie życzyli. Dzieje się tak, ponieważ nie ma w tych wielu dziedzinach życia codziennego systemu wsparcia dla dzieci w bardzo różnych sytuacjach. Nie ma wystarczających kompleksowych rozwiązań. Np. jeżeli nawet zaczyna się ogólnonarodowa dyskusja na temat dziecka z rodziny przemocowej, to okazuje się, że mamy nienajgorsze rozwiązania prawne, ale nie ma wspólnej, skutecznej płaszczyzny działania. I można powiedzieć, że działania wyglądają jakby były „na niby”. Chociaż istnieją instytucje państwa, które są do tej aktywności zobowiązane, jest odpowiednie ustawodawstwo i każdy na tym swoim małym polu wykonuje wszystko najrzetelniej jak potrafi, to jednak okazuje się, że z punktu widzenia dziecka efekt jest niewystarczający, czasem wręcz marny. A bywa („o zgrozo”) że zanim przychodzi pomoc – dziecko ginie. I na pytanie: czy państwo jest skuteczne w chronieniu dziecka, odpowiedź nasuwa się jedna – niestety nie.

Nie ma połączeń pomiędzy poszczególnymi instrumentami państwa i polami działań. Ten jeden przykład pokazuje jak bardzo mamy wiele do zrobienia poza kwestią wrażliwości społecznej, bardzo ważną, a z którą czasem też – jako społeczeństwo – mamy kłopot.

Jeśli mówimy o dzieciach i o ich prawach, to zaczynamy się zastanawiać nad dzieckiem niepełnosprawnym czy nad dzieckiem przewlekle chorym. Proszę sobie wyobrazić, że kilkadziesiąt miesięcy temu, w po-

przedniej kadencji Sejmu podjęto decyzję, że dziecko przewlekle chore nie może chodzić do przedszkola, czy do szkoły tylko dlatego, że jest przewlekle chore. Wysłano z MEN okólnik do wszystkich kuratorów, że przedszkole i szkoła nie jest miejscem dla dziecka przewlekle chorego. Wydawać by się mogło, że to nie możliwe, bo mamy przecież XXI wiek. Jak można pozbawiać dziecko prawa do bycia z rówieśnikami, do zdobywania poprzez zabawę nauki w przedszkolu czy prawa do nauki w klasie tylko dlatego, że dziecko ma padaczkę, cukrzycę, hemofilię albo jest astmatykiem czy alergikiem. A jednak to miało miejsce. Czyli prawa dziecka przewlekle chorego też powinny być cały czas monitorowane.

Jeśli weźmiemy pod uwagę współczesne zagrożenia przed jakimi stoją dzieci, to widzimy, że często rodzice nie mają wiedzy, nie mają świadomości jakie to niebezpieczeństwa na nie czyhają. Chociażby niebezpieczeństwa związane z nowoczesnością – tą elektroniczną, technologiczną. Obrazy przekazywane komórką, sms-y, strony internetowe, nie tylko pedofilskie, ale również sławiące anoreksję, opisujące próby samobójcze. Jeżeli rodzic nie ma zbyt dużej wiedzy na ten temat, co jest w internecie, jakie niebezpieczeństwa czyhają na dzieci, to wtedy Państwo powinno wdrażać takie instrumenty, żeby za pośrednictwem wyedukowanego i uświadomionego rodzica, nauczyciela czy policjanta pomóc dziecku. My podążamy w ślad za tym, co w Europie już się wydarzyło i dzięki pracy zespołu w Kancelarii Premiera, który działa pod moim przewodnictwem, nadrobiliśmy zaległości w aspekcie prawnym, ale jeszcze też nie w każdym zakresie. Przed nami jeszcze walka ze stronami anorektycznymi, bulimicznymi czy samobójczymi. W innych krajach europejskich zakazano emisji tych stron. Te podmioty, na których serwerach były zamieszczane te strony, otrzymują coś na kształt odszkodowania ze strony Państwa na podstawie wzajemnej umowy, za to, że te strony są eliminowane. Wiele mamy jeszcze do zrobienia w kwestiach zagrożenia dzieci ze strony pedofilów. Właśnie w Sejmie przyjęliśmy ustawę, która szeroko i dość kompleksowo wprowadza skuteczne metody walki z pedofilią. Co ważne, chociaż niestety o tym przez ostatnie dni się nie mówi, będziemy mieć w końcu możliwość robienia policyjnych prowokacji wobec pedofila. Sprawca, który z zamiarem seksualnego skrzywdzenia dziecka, umówi się z policjantem podającym się za dziecko, będzie mógł być skazany za zamiar popełnienia przestępstwa. W wielu krajach europejskich takie rozwiązania są od wielu lat, a u nas – nie wiadomo dlaczego – był opór. Na szczęście już udało się nam nadrobić tę lukę prawną.

Jak wiele jest niebezpieczeństw związanych z możliwością spożywania alkoholu, palenia papierosów i używania narkotyków przez dzieci. Moda, chęć pokazania się, zaimponowania rówieśnikom, szukanie dobrej zabawy są czynnikami, które sprzyjają takim zachowaniom. Najwyższa pora by skuteczniej walczyć o realizację prawa, które przecież mamy. Wszyscy wiemy, że dzieciom alkoholu sprzedawać nie wolno, podobnie jak papierosów, zaś narkotyki są w ogóle zakazane. Prawo jest, lecz dorośli z pełną świadomością je łamią. To znaczy, że jest jeszcze ogromne pole do tego by działać skuteczniej. Co robi osoba dorosła, to jest jej wolny, choć niekoniecznie właściwy wybór. Natomiast w stosunku do dzieci Państwo musi mieć inne zadania i musi je realizować niezależnie od tego ile to będzie kosztować i jak długo będzie trwało skuteczne wdrażanie przepisów prawa.

Wdrażając systemowe rozwiązania i działając kompleksowo, musimy chronić nasze dzieci.

Niezbędny jest system pomocy naturalnej rodziny, która jest najlepszym środowiskiem dla dziecka, w każdym aspekcie jego rozwoju. System opieki zastępczej i rodzinnych domów dziecka wymaga prze-modelowania oraz wszechstronnego wsparcia. Wspierając rodzinę, musimy pamiętać by rodzice mogli ze spokojem sumienia godzić rolę rodzica i rolę osoby, która pragnie realizować się zawodowo. Musi być funkcjonalny system pomocy dla dzieci i tych przewlekle chorych, i tych niepełnosprawnych, i tych, które z różnych powodów schodzą na szeroko rozumiany margines życia społecznego. Państwo powinno być zobowiązane do tego, aby prowadzić te wszystkie polityki wsparcia – chociaż różnie rozumiane – to jednak ostatecznie uwzględniające dobro dziecka. Oczywiście w tym wszystkim jest walka z dyskryminacją ze względu na wiek, bo dziecko jako to niedojrzałe nie potrafi – w sposób właściwy osobie dorosłej – ocenić wielu rzeczy. Ale my dorośli, niezależnie od tego, z jakich partii jesteśmy, jakie poglądy reprezentujemy, kto w danej chwili sprawuje władzę, powinniśmy wkroczyć na drogę kontynuacji wprowadzania dobrych i nowoczesnych rozwiązań prawnych, a często oprócz nich, zasad dobrych praktyk. Po to tylko żeby być skutecznym. To działanie prorodzinne, zdrowotne, edukacyjne, dobra praca wymiaru sprawiedliwości czy policji ma oczywiście służyć jednemu – dobrej polityce demograficznej Państwa.

I tu zmierzam do tytułu, z jakim Pan Rzecznik w dzisiejszej Konferencji wystąpił, mając na uwadze kryzys, w jakim znajduje się cały świat, nie tylko Polska. Dzieci urodzone tu w naszej Ojczyźnie są już z nami na tym świecie i powoli rosną. Wiemy, że ich nie przybędzie

za 20 czy 30 lat, a raczej z różnych przyczyn będzie ich mniej (choroby, wypadki drogowe itp.). To będzie właśnie to pokolenie, które będzie wówczas pracować dla siebie i dla państwa. I dzisiaj musimy pomyśleć w imieniu niepełnoletnich, tych którzy są i tych, którzy się urodzą, żeby nie spuszczać z pola widzenia tego co będzie za lat 30 i 50. Trzeba przygotowywać się do tego, chociażby z tego powodu, że dzisiaj obchodzimy dzień seniora. Już jest najwyższa pora by pomyśleć jak budować przyszłość dzieci za kilka czy kilkanaście lat, jak Polska będzie mocna swoimi obywatelami w przyszłości. Dlatego polityka demograficzna staje się – tu trzeba z całą mocą podkreślić – polską racją stanu. I to jest jak sądzę najważniejsze stwierdzenie. Trzeba stworzyć takie warunki, które sprzyjałyby większemu przyrostowi naturalnemu, lepszej ochronie wszystkich dzieci, by każde z nich miało zabezpieczone niezbędne potrzeby zależnie od wieku. Musimy sięgnąć po sprawdzone wzorce w innych krajach europejskich, by Polska „nie wymierała”.

Patrząc na każdego człowieka pamiętajmy o przysługujących mu prawach. Dbajmy o to, aby żadne z tych praw nie było łamane. Niech ta troska towarzyszy nam wszystkim. O poziomie cywilizacyjnym danego społeczeństwa świadczy poszanowanie prawa jednostki i grup społecznych, zwłaszcza tych najsłabszych i bezbronnych. Życie w państwie prawa, wolnym od dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, niech będzie dla nas wszystkich celem koniecznym w budowaniu nowoczesnego obywatelskiego społeczeństwa, niech stanie się dla nas czymś na kształt działania na rzecz polskiej racji stanu.

Summary

Equal chances for all children

The basic notion of this article is the statement that the civilisation level of a given society is proved by the respect of the rights of an individual and of social groups, especially the weakest and the most defenceless ones. The author is the Government Plenipotentiary for Equal Treatment and within the aspect of the children's rights she is particularly interested in issues of counteracting any discrimination. That is why the subject of the analysis is the observance of rights of the disabled children, chronically ill, those from poor families or families with educational inefficiency, as well as those with burden of various kinds of pathology. In spite of the evident progress, we cannot be fully sati-

sified with the state of the children's rights implementation in Poland yet. A support system for a natural family is needed, as such family is the best environment for a child, in each aspect of its development. System of foster care and family children's homes has to be reformed and requires comprehensive support. There must be a functional support system for the children – those chronically ill, disabled, and those who, for various reasons, find themselves on the margin of society. There is one objective of the family-, health- and education-oriented actions and correct functioning of the system of justice: good demographic policy of the state. Demographic policy becomes the Polish reason of state. Conditions must be created that would be favourable for greater birth rate, better protection of all children, so that every child has his or her needs ensured, depending on his or her age.

Marek Michalak

*Rzecznik Praw Dziecka*¹

Prawa dziecka jako typ praw człowieka we współczesnej Polsce zaczynają odgrywać coraz większą rolę. Mając na względzie miejsce, na jakim w skali wartości, Polacy sytuują rodzinę i dziecko, znaczenie praw dziecka, a w szczególności ich ochrony – będzie nadal wzrastać.

Zauważyć jednak należy, że potrzeba otoczenia dziecka szczególną troską została wyrażona już w przyjętej w 1924 roku przez Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów Deklaracji Praw Dziecka.

Podobnie, w Deklaracji Praw Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z 20 listopada 1959 roku uznano, że dziecko z racji swej fizycznej i umysłowej niedojrzałości potrzebuje specjalnej ochrony i opieki, w tym – odpowiedniej ochrony prawnej przed, jak i po urodzeniu. Zgodnie z zasadami tej Deklaracji, nie tylko powinno ono korzystać ze specjalnej ochrony, ale i mieć zagwarantowane wszelkie możliwości, aby móc rozwijać się fizycznie, umysłowo, moralnie, duchowo i społecznie w zdrowy i normalny sposób w warunkach wolności i godności. Prawo w tym celu stanowione w pierwszym rządzie powinno mieć na uwadze dobro dziecka. To zobowiązanie do tworzenia specjalnego standardu ochrony praw dziecka zostało potwierdzone i uznane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, jak również w statutach i stosownych dokumentach wyspecjalizowanych agencji i międzynarodowych organizacji, zajmujących się zapewnieniem dzieciom dobrobytu.

Wpisując się w ten nurt, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nadała prawom dziecka wysoką rangę, przewidując ich ochronę m.in. w art. 72 poprzez utworzenie instytucji Rzecznika Praw Dziecka.

Najobszerniejszy jednak katalog praw dziecka znajduje się w Konwencji o prawach dziecka – dokumencie o czysto polskim rodowodzie. Na podmiotowość dziecka wskazują tu zwłaszcza przepisy, które dotyczą prawa do życia, otrzymania nazwiska i nabycia obywatelstwa (art. 7 i 8). W następnej kolejności należy wymienić prawo dziecka do życia w rodzinie, które wynika z art. 5, 9 i 18 Konwencji. Poszanowaniu podmiotowości dziecka służy także prawo dziecka do bycia wysłuchanym w każdej sprawie, która go dotyczy. Konwencja ta wymienia także pra-

¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka na Konferencję Naukową „Ochrona dzieci w dobie kryzysu w kontekście przyszłości demograficznej Polski”, Warszawa, Pałac Belweder, 1 października 2009 r.

wo do wolności ekspresji, poszukiwań, uzyskiwania informacji, propagowania własnych idei i sądów w formie pisemnej, artystycznej lub innej, prawo do wolności spotkań, zrzeszania się i gromadzenia.

W art. 14 i 16 określono prawo dziecka do wolności myśli, wyznania i manifestowania wiary oraz prawo do ochrony przed ingerencją w jego życie prywatne, rodzinne, domowe i korespondencje. Państwa – strony Konwencji muszą w tym zakresie respektować wolę rodziców, którzy mogą ukierunkowywać praktyki religijne i zwyczaje zgodnie ze swoimi przekonaniem i możliwościami dziecka. Podstawową bowiem odpowiedzialność za opiekę i wychowanie dziecka ponoszą obydwój rodzice, a państwo ma wspomagać rodzinę w realizacji tego zadania, tworząc odpowiedni system instytucji i rozwiązań prawnych.

Konwencja reguluje także kwestię ochrony prawnej, pozbawionych opieki rodzicielskiej, poprzez zobowiązanie się do zapewnienia im opieki w rodzinach zastępczych i instytucjach publicznych. Zawiera też odpowiednie postanowienia, dotyczące adopcji, w tym adopcji międzynarodowej.

Natomiast w art. 37a zawarto prawo dziecka do ochrony przed torturami, okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem lub karaniem. Zakazano też stosowania wobec dziecka kary śmierci oraz kary dożywotniego więzienia bez możliwości wcześniejszego zwolnienia. W ust. b) i c) tego artykułu sformułowano prawo dziecka do wolności osobistej. W przypadku pozbawienia wolności, każde dziecko powinno być traktowane humanitarnie i z poszanowaniem wrodzonej godności osoby ludzkiej, w sposób uwzględniający jej potrzeby wynikające z wieku. Każdemu dziecku, które znajdzie się w takiej sytuacji zagwarantowano prawo do uzyskania niezwłocznego dostępu do pomocy (w tym prawnej), jak również do kwestionowania legalności decyzji o pozbawieniu wolności przed kompetentnym, niezawisłym i bezstronnym organem władzy (art. 37d).

Ponadto Konwencja zawiera takie prawa dziecka jak: prawo do ochrony przed wszelkimi formami przemocy i wyzysku (art. 19 i 36), w tym wyzysku seksualnego i nadużyć seksualnych (art. 34) oraz wyzysku ekonomicznego (art. 32), prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób i rehabilitacji zdrowotnej (art.24), prawo do poziomu życia, odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu (art. 27), prawo do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego (art. 26), prawo do nauki (art. 28 i 29), prawo do wypoczynku i czasu wolnego (art.31), prawo do rehabilitacji i reintegracji społecznej (art. 39), prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski (art. 23), prawo dziecka, ubiegającego się o status uchodźcy lub już uznanego za uchodźcę do otrzymania

odpowiedniej ochrony i pomocy humanitarnej (art. 22), prawo dziecka, należącego do mniejszości etnicznej, religijnej lub językowej do korzystania z własnej kultury, do wyznawania swojej religii lub używania własnego języka oraz prawo do poznania swoich praw (art. 42).

Celowo przytoczyłem ten obszerny katalog praw dziecka, żeby unaczynić ogrom zadań i odpowiedzialności, jaki spoczywa na Rzeczniku Praw Dziecka i innych organach państwa, jak również na organizacjach i osobach, które poczuwają się do pełnego zabezpieczenia dzieci.

Obowiązek ten w dobie każdego kryzysu jest zwielokrotniony i wymaga zintensyfikowanych wysiłków wszystkich uczestników życia społecznego. Na obecne światowe zawirowania finansowe nakładają się bowiem szybkie zmiany obyczajowe, które wskazują na coraz większy stopień skomplikowania stosunków społecznych, w tym – rodzinnych. Niestety, coraz częściej dzieci padają ofiarą tych komplikacji, na co wskazuje wzrastająca liczba konfliktów z ich udziałem. Dotyczy to coraz częściej spraw z udziałem czynnika międzynarodowego, związanych m.in. z zapewnieniem opieki, środków utrzymania, przemocy, kidnapingu oraz zawiłych spraw o charakterze majątkowym. Wiele spraw dotyczy roszczeń, kierowanych przez dzieci i ich rodziców pod adresem państwa i jego instytucji, związanych z uprawnieniami, wynikającymi zarówno z wewnętrznego, jak i międzynarodowego porządku prawnego.

Rodzaje szkód – zarówno tych nieuświadomionych, jak i wymierzonych celowo i świadomie w dzieci – muszą napawać najwyższym niepokojem o przyszłość społeczeństwa. Praktyka działalności Rzecznika Praw Dziecka wskazuje, że są to: urazy psychiczne, przemieszczenia, oddzielenie od rodziny, sieroctwo, utrata bliskich, braki w wyżywieniu, brak możliwości pobierania nauki oraz zmiany w psychice dziecka, polegające na akceptacji przemocy i traktowaniu jej w późniejszym życiu jako sposobu rozwiązywania problemów.

Nie może więc dziwić, że w sposób wyraźny zauważam wzrost znaczenia ochrony praw dziecka w społeczeństwie polskim, szczególnie w kontekście ich relacji z konstytucyjnymi prawami rodziców, a także w odniesieniu do instytucji opiekuńczych i szkoły.

W dużym stopniu społeczna uwaga skupia się na sprawach, prowadzonych zarówno przed polskimi, jak i zagranicznymi sądami, przede wszystkim zaś przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Pewien jestem, że w najbliższej przyszłości jego rola będzie wzrastać, o czym może świadczyć uchwalenie w dniu 23 kwietnia 2009 roku ustawy o ratyfikacji Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, sporządzonej w Strasburgu 15 maja 2003 r. czy też podpisanie przez polski rząd

kolejnej konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem z 2007 roku.

Rodzaje i skala dziecięcych problemów sprawiły, iż ważnym elementem wzmacniania ochrony praw dziecka w wymiarze międzynarodowym jest coraz silniej eksponowany postulat wyposażenia Komitetu Praw Dziecka w uprawnienie do rozpoznawania skarg indywidualnych, za czym stanowczo opowiedziałem się podczas 10 sesji Rady Praw Człowieka w marcu bieżącego roku. Ufam, że to rozwiązanie będzie sprzyjać także ochronie polskich dzieci.

Na zakończenie swojego wystąpienia pragnę odnieść się do nowych rozwiązań prawa polskiego. Powinno ono bowiem pozostawać w odpowiedniej korelacji do tendencji i rozwiązań, przyjmowanych w obszarze prawa międzynarodowego. Zarówno sytuacja kryzysowa, jak i specjalne standardy ochrony praw dziecka, uchwalane w dokumentach ONZ i innych międzynarodowych organizacji, których członkiem jest Polska, wymagają od nas wzmocnienia narodowych instytucji służących ochronie praw dziecka.

W tym kierunku idą obecnie prace parlamentu Rzeczypospolitej, który chce istotnego wzmocnienia instytucji Rzecznika Praw Dziecka. Pragnę wyrazić nadzieję, że inicjatywa ta uzyska najwyższe poparcie ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i wszystkich uczestników dzisiejszej konferencji, a w przyszłości przyniesie polskim dzieciom w pełni harmonijny rozwój, skuteczną ochronę i bezpieczeństwo.

Życzę wszystkim Państwu, a przede wszystkim polskim dzieciom – owocnych obrad.

Summary

The speech comprised a detailed review of the catalogue of the children's rights contained in the Convention on the Rights of the Child. It also referred to new solutions in the Polish law, which should correlate appropriately with tendencies and solutions adopted in the field of international legislation. Both the crisis situation and the special standards of the children's rights protection adopted in the documents of the UN and other international organizations to which Poland is a member, cause the necessity of strengthening international institutions protecting the children's rights. Works of the Polish Parliament for strengthening the institution of the Ombudsman for Children are carried out in this direction.

Emilia Wojdyła¹

Ministerstwo Edukacji Narodowej

Wspieranie rozwoju ucznia formą ochrony w dobie kryzysu

Ochrona dziecka jest jednym z najważniejszych zadań realizowanych przez Ministra Edukacji Narodowej, a w dobie kryzysu zajmuje szczególną uwagę resortu edukacji.

Podejmowane działania, zarówno w materialnym, jak i pozamaterialnym wymiarze, mające na celu szeroko rozumiane wsparcie rozwoju dziecka, są jedną z form jego rzeczywistej ochrony.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, w realizowanych przedsięwzięciach, ma na celu przede wszystkim niwelowanie czy eliminowanie negatywnego wpływu ewentualnego obniżenia statusu ekonomicznego rodzin na karierę edukacyjną oraz dostęp dzieci od najmłodszych lat do edukacji.

Przyjęty 28 września 2004 r. *Narodowy Program Stypendialny* stworzył podstawy dla polityki pomocy materialnej świadczonej uczniom, których sytuacja finansowa i życiowa może stanowić zagrożenie dla systematycznej realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Program pozwala również na wspieranie uczniów szczególnie uzdolnionych i zakłada wyzwolenie aktywności społecznej wielu podmiotów wspierających edukację dzieci i młodzieży: jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych oraz wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które zagwarantują skuteczność podejmowanych działań.

W latach szkolnych 2006/2007 i 2007/2008 programem stypendialnym objętych było ponad 900 tys. uczniów (949 tys. – 17%; 913 tys. – 13%), w roku szkolnym 2008/2009 – ok. 750 tys. uczniów, co stanowi 12%. Na wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych przeznaczone są środki w wysokości ok. 400 mln. zł. rocznie.

Podobna grupa uczniów powinna otrzymać wsparcie w roku szkolnym 2009/2010.

Z kolei w ramach programu *Wyprawka szkolna*, w roku 2008 dofinansowano zakup podręczników dla dzieci rozpoczynających obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne i naukę w klasach I-III szkoły podstawowej.

¹ Zastępca Dyrektora Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Program skierowany był do dzieci pochodzących z rodzin o niskich dochodach, poniżej 351 zł na osobę w rodzinie netto. Na realizację programu wydatkowano blisko 30 mln zł. Łączna liczba beneficjentów programu wyniosła 233 151 uczniów.

W roku 2009 na realizację programu przewidziano 104 mln zł. Lišta odbiorców, oprócz uczniów klas I-III szkoły podstawowej, obejmuje także uczniów klasy I gimnazjum. Mając na względzie indywidualne, szczególne sytuacje, program, oprócz uwzględnienia wskaźnika dochodowego pozwala na materialne wsparcie dodatkowo 10% uczniów w danym roczniku, wg kryterium losowego, w szczególności takiego jak: sieroctwo, bezdomność, bezrobocie czy przemoc w rodzinie.

Oznacza to, że w bieżącym roku, w budżecie państwa zabezpieczone zostały środki na pomoc materialną dla uczniów w wysokości ok. 500 mln zł.

Równie ważne są pozamaterialne formy wsparcia, w sposób istotny zabezpieczające dobro dziecka i umożliwiające organizację kształcenia wychowania i opieki na miarę jego potrzeb i możliwości.

Zmiany programowe i organizacyjne wprowadzone w kształceniu ogólnym, polegające m.in. na położeniu nacisku na kształtowanie w procesie nauczania kompetencji kluczowych, a przede wszystkim większej możliwości indywidualizacji nauczania już na pierwszym etapie edukacyjnym, w tym rozpoznawania i rozwoju możliwości oraz zainteresowań uczniów, powinny w ciągu kilku najbliższych lat skutkować lepszym przygotowaniem młodzieży do oczekiwań mobilnej gospodarki.

W 2008 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej, mając na względzie troskę o jak najszerszy dostęp do edukacji, wprowadziło zmiany legislacyjne pozwalające na uzupełnienie dotychczasowej sieci placówek przedszkolnych innymi formami wychowania przedszkolnego.

Jednym z głównych zamierzeń resortu planowanych na lata 2009 – 2011 jest upowszechnienie – szczególnie na terenach wiejskich i obszarów defaworyzowanych – wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej.

Towarzyszy temu budowanie wśród rodziców, nauczycieli oraz samorządów lokalnych i organizacji obywatelskich przekonania o znaczeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej i jego wpływie na dalszy rozwój dziecka.

Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej okazują się skuteczne i efektywne. Wzrasta odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz liczba miejsc, w których jest ono realizowane.

Na podstawie danych otrzymanych od kuratorów oświaty na dzień 10 września 2009 r., w całym kraju – w porównaniu z ubiegłym rokiem szkolnym – wzrosła prawie dwukrotnie liczba utworzonych publicznych i niepublicznych punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego (z 636 do 1 159).

Wzrosła również liczba przedszkoli (publicznych i niepublicznych) o 573 placówki tj. z 7 868 (w r. szk. 2007/2008) do 8 441. Zwiększyła się także liczba oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych z 9 087 do 10 788.

Tak jak obecnie, i w najbliższych latach zadania dotyczące edukacji przedszkolnej są i będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

Obowiązek realizacji w innych formach wychowania przedszkolnego całej podstawy programowej wychowania przedszkolnego przyczynia się do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci uczęszczających do „tradycyjnych” przedszkoli i dzieci uczęszczających do małych form, powstających głównie na terenach wiejskich.

Dzieci kończące edukację przedszkolną uzyskują diagnozę swoich uzdolnień i możliwości, która pozwala nauczycielom szkół podstawowych na optymalizację oddziaływań w stosunku do każdego dziecka i świadczenie specjalistycznej pomocy „na miarę”.

Jak najwcześniejsze objęcie dziecka formami psychologiczno-pedagogicznego wsparcia w celu ukształtowania i stymulacji rozwoju jego uzdolnień i talentów oraz zmniejszania deficytów ma ogromne znaczenie dla jego dalszej kariery szkolnej oraz funkcjonowania społecznego.

Finansowe wsparcie szkół w ramach realizowanych rządowych programów, takich jak *Radosna szkoła*, *Bezpieczna i przyjazna szkoła* umożliwia poszerzenie oferty edukacyjnej, wzbogacenia bazy dydaktycznej oraz efektywną realizację zadań opiekuńczo-wychowawczych.

Tylko na realizację *Radosnej szkoły* zaplanowano kwotę 2 mld. 430 mln.- do 2014 r. Dzięki temu tysiące dzieci korzystać będzie z powołaniem z kolorowych, nowoczesnych placów zabaw, a aranżacja przestrzeni klasowej przyjaźnie motywować do nauki i zabawy.

Szkolenia dla nauczycieli doskonalą ich kompetencje wychowawcze i inne umiejętności prowadzące do budowania zaufania, otwartości i gotowości na rozpoznawanie problemów i niesienie pomocy.

Istotnym problemem, nad którym również już od dłuższego czasu pochyla się Ministerstwo Edukacji Narodowej, jest kwestia opieki nad dziećmi, których rodzice czasowo opuszczają nasz kraj w poszuki-

waniu zatrudnienia. Resort jest inicjatorem podjętych w tej sprawie działań międzyresortowych, nad którymi pracuje powołany z inicjatywy Pana Zbigniewa Włodkowskiego – Podsekretarza Stanu Ministerstwa Edukacji Narodowej, Zespół międzyresortowy działający pod kierunkiem Pani Minister Elżbiety Radziszewskiej – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania.

Emigracja polskich obywateli za pracą za granicę stanowi bezpośrednią przyczynę występowania problemów związanych z edukacją i wychowaniem dzieci i młodzieży w warunkach prawidłowo funkcjonujących rodzin pełnych. Część pozostawionych dzieci dostosowuje się do nowej sytuacji rodzinnej, ale wiele z nich z trudem odnajduje się w zmienionych warunkach.

Podejmowane przez MEN działania ukierunkowane są przede wszystkim na informowanie rodziców o negatywnych skutkach braku opieki dla rozwoju ich dzieci i uświadamianie rodzicom konieczności zapewnienia właściwej opieki ze strony innych osób pozostających w kraju. Działania skierowane do nauczycieli i wychowawców mają na celu uświadamianie im znaczenia skutków tego zjawiska i konieczności podejmowania w stosunku do uczniów działań pozwalających na wyrównywanie braków i zaległości programowych, poprawę wyników nauczania, poprawę frekwencji i dobre relacje rówieśnicze.

Opracowana została ulotka przeznaczona dla rodziców, plakat oraz informator dla dyrektorów szkół i rad pedagogicznych *Dziecko z rodziny migracyjnej w systemie oświaty*. W najbliższym czasie planuje się podjęcie szerokich działań informacyjnych w kraju oraz poza jego granicami w oparciu o ww. materiały. Informator zostanie umieszczony na stronie internetowej MEN, plakat trafi do każdej szkoły i placówki w kraju, natomiast ulotka przekazana będzie także do urzędów miast i gmin, urzędów pracy i biur paszportowych.

W związku z potrzebą dokonania analizy sytuacji edukacyjnej i wychowawczej ww. grupy dzieci i młodzieży, w Ministerstwie Edukacji Narodowej został opracowany *Projekt badawczy: Sytuacja edukacyjna i wychowawcza dzieci i młodzieży, których rodzice wyjechali w celach zarobkowych za granicę*.

Po przeprowadzeniu pilotażu w 4 województwach i opracowaniu jego wyników, właściwym badaniem objęte zostaną wszystkie placówki wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne pozostające w nadzorze pedagogicznym sprawowanym przez właściwe kuratoria oświaty.

Badania pozwolą przeanalizować omawiane zjawisko i zbadać je w aspekcie zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Uzyskane wyniki umożliwią oszacowanie skali problemu oraz analizę działań podejmowanych na rzecz uczniów.

Ponadto, szkoleniami dotyczącymi form i możliwości pomocy takim dzieciom objęci zostaną przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego (pracownicy Centrów Pomocy Rodzinie, Urzędów Pracy).

Ministerstwo Edukacji Narodowej analizując przyczyny i skutki zachowań problemowych dzieci i młodzieży widzi dużą szansę na ich rozwiązanie w oparciu o działania interdyscyplinarne. Warunkiem niezbędnym do rozwiązania powyższych problemów jest wczesne ich rozpoznanie, właściwe zdiagnozowanie, odpowiednia interwencja i pomoc wieloaspektowa z udziałem służb, instytucji oraz placówek wsparcia dziennego, których oferta opiekuńczo wychowawcza i socjoterapeutyczna może być nie do przecenienia.

Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Centrum Metodycznym Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwem Sprawiedliwości, Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Biurem Rzecznika Praw Dziecka oraz Komendą Główną Policji w dniach 2-3 grudnia 2008 roku zorganizowało ogólnopolską konferencję pod tytułem: *„Opracowanie zasad współpracy międzyresortowej na poziomie środowisk lokalnych w celu pomocy dziecku i rodzinie w specjalistycznych placówkach wsparcia dziennego, w tym świetlicach socjoterapeutycznych.”*

Jeszcze w 2009 r. Ministerstwo planuje wydanie ponadresortowego Informatora zawierającego aktualną wiedzę na temat możliwości prawnych i organizacyjnych poszczególnych resortów, służb społecznych i instytucji zaangażowanych w pomoc dziecku i rodzinie w środowisku lokalnym. Opis regulacji obejmować będzie: zadania nauczyciela, pedagoga szkolnego, psychologa, w tym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, kuratora sądowego, policjanta ds. nieletnich, pracownika socjalnego, pielęgniarki, lekarza, pracownika placówki wsparcia dziennego (świetlic socjoterapeutycznych).

Informator ma też obejmować zagadnienia współpracy w zespole wielodyscyplinarnym w sytuacjach pomocy uczniowi i rodzinie oraz przykłady dobrych praktyk, w tym promowanie współpracy w tym zespole jako standardu pracy na rzecz dziecka i rodziny w środowisku lokalnym, z włączeniem specjalistycznych jednostek systemu oświaty, jakimi są poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Nigdy nie dość działań na rzecz dzieci, ich ochrony i opieki. Dzisiejsza konferencja potwierdza, jak ważna to kwestia i zachęca do jeszcze większej, ponadresortowej aktywności wszystkich ludzi dobrej woli, dla których troska o dzieci nie wynika z obowiązujących regulacji prawnych, ale z potrzeby serca i jest szansą pracy nad dziełem, które jest tego warte, nad kształtowaniem osobowości młodego człowieka.

Summary

Support for school pupils' development as a form of protection in the time of crisis

In the speech it was highlighted that child protection is one of the most important tasks fulfilled by the Minister of National Education and in the times of crisis it is of special focus of the education department.

Actions undertaken by the department have been presented, both in material and non-material dimension, which were aimed at widely understood support for the child development.

The main objective of the Ministry of National Education undertakings is to abate or eliminate the negative influence of possible decline in the family economic status on the education and access to education of the children from the earliest age. Implementation of *the National Scholarship Programme* was also discussed, as well as the *School Kit* programme and government programmes: *Happy School*, *Safe and Friendly School*. Special attention was given to education challenges connected with the parents' migrations abroad.

Janusz Szymborski

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Wszelchnica Polska

Szkoła Wyższa TWP w Warszawie

Dziecko przewlekle chore i/lub niepełnosprawne w szkole – jak poprawić jego szanse rozwojowe?

Zdrowie i edukacja są ściśle ze sobą powiązane. Dzieci zdrowe lepiej się uczą, a ludzi o wyższym poziomie wykształcenia charakteryzuje lepszy stan zdrowia. Powszechnie uważa się, że inwestowanie w edukację oraz zdrowie dzieci i młodzieży przynosi największe dywidendy w postaci poprawy zdrowia narodu i dobrobytu społeczeństwa. Szczególną troską otoczone powinny być dzieci i młodzież borykająca się z przewlekłymi problemami zdrowotnymi.

Za **przewlekle chorą** uznaje się osobę, u której występuje choroba o przedłużonym czasie trwania, która może być nieuleczalna, nawracająca lub postępująca, może powodować przedwczesny zgon, albo umożliwiać przeciętne trwanie życia, mimo upośledzenia funkcji biologicznych lub psychicznych¹;

Za **niepełnosprawną**, w znaczeniu **prawnym**, uważa się osobę, której „stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej”²;

Za **niepełnosprawne biologicznie** (subiektywnie) uznaje się dzieci i młodzież, „których sprawność fizyczna lub psychiczna, niezbędna do realizacji zadań życiowych jest mniejsza w porównaniu z możliwościami dzieci w zbliżonym wieku i poważnie utrudnia lub uniemożliwia im normalne funkcjonowanie”³.

W niniejszym opracowaniu, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, przedstawiono wyniki analiz epidemiologicznych, a także sytuację uczniów przewlekle chorych i/lub niepełnosprawnych w systemie oświaty.

¹ Słomska Z.: Choroba. W: *Encyklopedia socjologii*. Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 90-94.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Cz. U. 1997, Nr 123, poz. 776).

³ GUS: *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 52.

Częstość występowania niepełnosprawności i chorób przewlekłych wśród dzieci i młodzieży w wieku 5–19 lat

Z badań GUS podanych w tabeli 1 wynika, że prawna i/lub biologiczna niepełnosprawność dotyczy 291,3 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5 – 19 lat, co stanowi 3,8% tej populacji wiekowej.

Tabela 1. Dzieci i młodzież w wieku 5–19 lat według występowania niepełnosprawności

Wiek w latach	Ogółem	Niepełnosprawni	
	w tysiącach	w tysiącach	w odsetkach
5-9	2045,5	65,4	3,2
10-14	2537,3	107,6	4,2
15-19	2980,5	118,3	4,0
Razem	7563,3	291,3	3,8

Jednakże znacznie więcej jest w Polsce dzieci borykających się z różnego rodzaju długotrwałymi kłopotami i trudnościami zdrowotnymi – np. ze wzrokiem, mówieniem, słuchem, poruszaniem się – bowiem stwierdza się je u 1250,2 tys. dzieci w wieku 5–19 lat, co stanowi 16,5% populacji (tabela 2).

Tabela 2. Dzieci i młodzież w wieku 5-19 lat według występowania długotrwałych problemów zdrowotnych

Wiek w latach	Ogółem	Dzieci z długotrwałymi problemami zdrowotnymi	
	w tys.	w tys.	w%
5-9	2045,5	346,2	16,9
10-14	2537,3	463,5	18,3
15-19	2980,5	440,5	14,8
Razem	7563,3	1250,2	16,5

Z kolei wyniki badań GUS przedstawione w tabeli 3 wskazują, że 1569,7 tys. dzieci i młodzieży cierpi na choroby przewlekłe – łącznie 20,7% populacji w wieku 5–19 lat. Oczywiście liczby i odsetki przedstawione w trzech tabelach nie sumują się, jednak można oszacować, że co 5-ty uczeń powinien być otoczony szczególną troską ze względu na przewlekłe problemy zdrowotne.

Tabela 3. Dzieci i młodzież w wieku 5-19 lat według występowania chorób przewlekłych

Wiek w latach	Ogółem	Dzieci z chorobami przewlekłymi	
	w tys.	w tys.	w %
5-9	2045,5	459,2	22,4
10-14	2537,3	564,0	22,0
15-19	2980,5	546,5	18,3
Razem	7563,3	1569,7	20,7

Wśród najczęściej występujących chorób przewlekłych znajdują się: alergie – 577,8 tys., astma – 279,3 tys., choroby kręgosłupa – 149,1 tys., przewlekłe stany lękowe, depresja lub zaburzenia zachowania – 114,2 tys., choroby serca i układu krążenia 109,5 tys., choroby nerek i układu moczowego – 85,2 tys., padaczka – 40,9 tys., cukrzyca – 8,1tys. dzieci i młodzieży.

W subiektywnej ocenie młodzieży (próbą reprezentatywną) w wieku 11-15 lat – ponad 11% choruje na chorobę przewlekłą, są niepełnosprawni lub mają inne, poważne kłopoty związane ze zdrowiem; ponad 5% ma z tego powodu ograniczenia obecności w szkole i udziału w zajęciach szkolnych⁴.

Dzieci niepełnosprawne w przedszkolach oraz uczniowie niepełnosprawni w szkołach i w pozostałych placówkach oświatowo-wychowawczych w roku szkolnym 2008/09

W roku szkolnym 2008/09 w przedszkolach, w szkołach i w pozostałych placówkach oświatowo-wychowawczych było **186 494** dzieci i młodzieży, u których orzeczono różnego rodzaju niepełnosprawności. Wyniki analizy porównano, tam gdzie było to możliwe z danymi GUS dotyczącymi roku szkolnego 2000/01 opublikowanymi w materiałach konferencji zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w listopadzie 2001 roku.

Dzieci niepełnosprawne w przedszkolach

W roku 2008/09 liczba dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach w Polsce wynosiła **6050** i była o **1714** dzieci mniejsza niż 8 lat wcześniej (w 2000/01 r. **7764** dzieci).

⁴ J. Mazur, B. Woynarowska, H. Kołolo: „Zdrowie subiektywne, styl życia i środowisko psychospołeczne młodzieży szkolnej w Polsce”, Instytut Matki i Dziecka, Warszawa 2007.

Przedszkola ogólnodostępne

W roku szkolnym 2008/09 356 przedszkoli ogólnodostępnych było placówkami integracyjnymi albo posiadającymi oddziały integracyjne i/lub specjalne – tabela 4. W porównaniu z rokiem 2000/01 o ponad połowę zwiększyła się liczba placówek integracyjnych, które przyjęły o **641** więcej podopiecznych natomiast niemal o połowę zmalała liczba placówek posiadających oddziały integracyjne i/lub specjalne, które przyjęły o **1129** mniej podopiecznych. Łącznie liczba niepełnosprawnych wychowanków przedszkoli ogólnodostępnych spadła o **588**. Pewien spadek – o **120** dzieci – odnotowano w placówkach ogólnodostępnych, które nie posiadały oddziałów integracyjnych i specjalnych.

Brak jest danych o wieku i rodzaju niepełnosprawności dla dzieci niepełnosprawnych poza placówkami specjalnymi.

Tabela 4. Dzieci niepełnosprawne w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego – bez specjalnych, w roku 2008/09. N= 4599

Przedszkola	Liczba placówek	Dzieci niepełnosprawne
Integracyjne	198 (89)	2100 (1439)
Posiadające oddziały integracyjne	115 (222)	811 (1863)
Posiadające oddziały specjalne	19 (65)	144 (656)
Posiadające oddziały integracyjne i specjalne	24	435
Pozostałe przedszkola bez oddziałów integracyjnych i specjalnych		1109 (1229)

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01, N= 5187)

Przedszkola specjalne

W roku 2008 funkcjonowało w Polsce 75 przedszkoli specjalnych, do których uczęszczało **1451** dzieci niepełnosprawnych w tym w wieku poniżej 3 lat **21**, w wieku 3 – 6 lat **917**, w wieku powyżej 6 lat **513**. W miastach było 70 placówek, do których uczęszczało **1404** dzieci, na wsi 5 placówek i **47** dzieci. W porównaniu do 2000 roku o 4 zwiększyła się liczba placówek, natomiast zmalała liczba dzieci o **1126**.

Przy szkołach podstawowych specjalnych funkcjonowało w 2008 roku 51 placówek przedszkolnych, które przyjęły **354** dzieci – w po-

równaniu do 2000 roku liczba placówek zmalała o 33 a liczba dzieci zmniejszyła się o **569**.

Rodzaje niepełnosprawności dzieci uczęszczających do przedszkoli specjalnych zilustrowano w tabeli 5. Najczęściej były to dzieci z niepełnosprawnością sprzężoną i autyzmem – **665** – o **198** więcej niż przed 8 laty. W tym okresie zmniejszyła się ponad czterokrotnie liczba dzieci z niepełnosprawnością ruchową – odpowiednio **306** i **72** wychowanków. W praktyce zanikła w przedszkolach kategoria dzieci niepełnosprawnych z powodu chorób przewlekłych – odpowiednio **936** i **15** wychowanków.

Tabela 5. Dzieci w przedszkolach specjalnych wg rodzaju niepełnosprawności w roku 2008/09

Rodzaj niepełnosprawności	Liczba dzieci
Ogółem	1451 (2577)
Niewidomych i słabowidzących	109 (268)
Niesłyszących i słabosłyszących	54 (80)
Z chorobami przewlekłymi	15 (936)
Z niepełnosprawnością ruchową	72 (306)
Z upośledzeniem umysłowym	500 (501)
Z niepełnosprawnością sprzężoną i autyzmem	655 (457)
Z zaburzeniami psychicznymi	46

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

Dzieci niepełnosprawne w szkołach podstawowych (w nawiasach dane z roku 2000/01)

Liczba uczniów niepełnosprawnych w szkołach podstawowych wynosiła w roku szkolnym 2008/09 ogółem **63657** i była o **36357** uczniów mniejsza niż przed 8 laty (w 2000/01 r. **100010** uczniów).

W szkołach podstawowych ogólnodostępnych kształciło się ogółem **37774** uczniów – o **10220** mniej niż przed 8 laty (**47994**), przy czym **24796 (37890)** dzieci uczęszczało do oddziałów ogólnodostępnych, których było 16129 (9788); **11362 (6897)** uczniów do oddziałów integracyjnych, których było 3150 (1548); zaś **1616 (3207)** uczniów do oddziałów specjalnych, których było 165 (284). Zwraca uwagę fakt, że do oddziałów ogólnodostępnych uczęszczało aż o **13094** uczniów niepełnosprawnych mniej niż 8 lat wcześniej choć w tym okresie liczba oddziałów, w których kształcą się takie dzieci wzrosła aż o 6341.

W szkołach podstawowych specjalnych kształciło się ogółem **25883 (52020)** uczniów. Liczba szkół specjalnych wynosiła ogółem

776 (780) i dysponowały one 3567 oddziałami. **W miastach** kształciło się **23014** uczniów – 632 szkoły, 3165 oddziałów, **na wsi 2869** uczniów – 144 szkoły, 402 oddziały. W szkołach podstawowych specjalnych dzieci w wieku 6 lat i mniej było **172**; w wieku 7 – 12 lat – **15642**; w wieku 13 – 15 lat – **8514**; w wieku 16 – 18 lat – **1555** uczniów.

Indywidualnym nauczaniem w roku szkolnym 2008/09 zostało objętych ogółem **9307** dzieci, w tym **6688 (9226)** dzieci niepełnosprawnych. Szkoły podstawowe ogólnodostępne prowadziły indywidualne nauczanie **7985** uczniów, w tym **5366** uczniów niepełnosprawnych a szkoły podstawowe specjalne **1322** uczniów, wyłącznie niepełnosprawnych.

Rodzaje niepełnosprawności wśród uczniów wyszczególniono w tab. 6.

W szkołach podstawowych ogólnodostępnych najwięcej było uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim – **12866**; w następnej kolejności z zaburzeniami zachowania – **4600**; z niepełnosprawnościami

Tabela 6. Uczniowie objęci kształceniem specjalnym w szkołach podstawowych wg rodzaju niepełnosprawności w roku szkolnym 2008/09 *

Rodzaj niepełnosprawności	Liczba uczniów	
	szkoły ogólnodostępne	szkoły specjalne
Uczniowie niepełnosprawni ogółem	37774 (47994)	25883 (52020)
Niesłyszący	193 (267)	546 (1327)
Słabosłyszący	2847 (2282)	307 (410)
Niewidomi	59 (90)	117 (73)
Słabowidzący	1996 (6045)	215 (606)
Z niepełnosprawnością ruchową	3568 (3549)	57 (642)
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	12866 (16704)	9553 (25237)
Z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym	3477 (3053)	8027 (6417)
Z autyzmem	1310 (135)	206 (59)
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi	3979 (1730)	5272 (1519)
Niedostosowani społecznie	672 (3327)	547 (662)
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	804	510
Zagrożeni uzależnieniem	64 (20061)	35
Z zaburzeniami zachowania	4600 (1810)	611
Z zaburzeniami psychicznymi	710	88
Przewlekłe chorzy	2732 (9801)	251 (3791)

*Uwaga: szkoły przypisywały części uczniów dwie lub więcej niepełnosprawności

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

mi sprzężonymi – **3979**. W porównaniu do roku 2000/01 w szkołach podstawowych ogólnodostępnych odnotowano znaczący spadek liczby uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim, słabo widzących, niedostosowanych społecznie i przewlekle chorych. Praktycznie zanikła najliczniejsza przed 8 laty kategoria niepełnosprawności – zagrożenie uzależnieniem. Jednocześnie znacznie wzrosła liczba dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi, zaburzeniami zachowania, autyzmem oraz w mniejszym stopniu dzieci słabo słyszących, z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym.

W szkołach podstawowych specjalnych najwięcej było uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim – **9553**; w następnej kolejności z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym – **8027**; z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **5272**.

W porównaniu do roku 2000/01 w szkołach podstawowych specjalnych najgłębszy spadek odnotowano w liczbie dzieci z upośledzeniem umysłowym lekkim, przewlekle chorych, niesłyszących, słabo widzących oraz z niepełnosprawnością ruchową. Jednocześnie wzrosła liczba dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi, autyzmem oraz z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym.

Uczniowie niepełnosprawni w gimnazjach (w nawiasach dane z roku 2000/01)

Liczba uczniów niepełnosprawnych w gimnazjach wynosiła ogółem **56178**. Osiem lat wcześniej takich uczniów było **48580**.

W gimnazjach specjalnych kształciło się **31400 (30367)** uczniów, w tym uczniów w wieku 12 – 15 lat było **13183**, w wieku 16 – 18 lat – **16000**; w wieku 19 – 20 lat i więcej – **2217**. Gimnazjów specjalnych było ogółem 824 (753) z 3391 oddziałami, przy czym w miastach odpowiednio 662 placówki i 2926 oddziałów dla **27124** uczniów a na wsi 162 placówki i 465 oddziałów dla **4276** uczniów.

W gimnazjach ogólnodostępnych kształciło się **24778 (18213)** uczniów, w tym do 8071 (3681) oddziałów ogólnodostępnych uczęszczało **17305 (15432)**; do 1503 (234) oddziałów integracyjnych – **5804 (1109)**, zaś do 161 (146) oddziałów specjalnych – **1669 (1672)**.

Indywidualnym nauczaniem gimnazjalnym zostało objętych ogółem **7205** uczniów, w tym **5015** uczniów niepełnosprawnych. Gimnazja ogólnodostępne prowadziły indywidualne nauczanie **5982** uczniów, w tym **3792** uczniów niepełnosprawnych a gimnazja specjalne **1223** uczniów, wyłącznie niepełnosprawnych.

Rodzaje niepełnosprawności wśród uczniów gimnazjów wyszczególniono w tab. 7.

W gimnazjach ogólnodostępnych najczęściej było uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim – **10661**; w następnej kolejności w następnej kolejności z zaburzeniami zachowania – **2549** oraz z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym – **2327**. W porównaniu do roku 2000/01 w gimnazjach ogólnodostępnych znacząco spadła liczba dzieci zagrożonych uzależnieniem, przewlekle chorych i słabowidzących. Jednocześnie nastąpił znaczący wzrost liczby dzieci z upośledzeniem umysłowym lekkim, umiarkowanym lub znacznym, z niepełnosprawnościami sprzężonymi, autyzmem oraz z zaburzeniami zachowania.

W gimnazjach specjalnych najczęściej było uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim – **12938**; z upośledzeniem umysłowym umiarko-

Tabela 7. Uczniowie objęci kształceniem specjalnym w gimnazjach wg rodzaju niepełnosprawności w roku szkolnym 2008/09 (w nawiasach rok szkolny 2000/01)*

Rodzaj niepełnosprawności	Liczba uczniów	
	szkoły ogólnodostępne	szkoły specjalne
Ogółem	24778 (18213)	31400 (30367)
Niesłyszący	108 (123)	483 (715)
Słabosłyszący	1687 (749)	317 (247)
Niewidomi	28 (9)	80 (18)
Słabowidzący	123 (2292)	251 (354)
Z niepełnosprawnością ruchową	1941 (931)	100 (230)
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	10661 (6653)	12938 (18465)
Z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym	2327 (410)	7992 (3047)
Z autyzmem	282 (19)	41 (34)
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi	2079 (143)	3413 (457)
Niedostosowani społecznie	695 (2627)	2742 (1475)
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	850	1235
Zagrożeni uzależnieniem	247 (6962)	98
Z zaburzeniami zachowania	2549 (875)	1549
Z zaburzeniami psychicznymi	441	62
Przewlekle chorzy	1719 (4103)	138 (1162)

*Uwaga: szkoły przypisywały części uczniów dwie lub więcej niepełnosprawności

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

wanym lub znacznym – **7992** oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **3413**. W porównaniu do roku 2000/01 w gimnazjach specjalnych znacząco zmniejszyła się liczba dzieci z upośledzeniem umysłowym lekkim oraz przewlekle chorych. Jednocześnie nastąpił znaczący wzrost liczby dzieci z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

Uczniowie niepełnosprawni w szkołach zawodowych, liceach profilowanych dla młodzieży oraz specjalnych szkołach przysposabiających do pracy

W zasadniczych szkołach zawodowych, technikach, liceach profilowanych dla młodzieży oraz specjalnych szkołach przysposabiających do pracy kształciło się w roku szkolnym 2008/09 ogółem **31468** ucz-

Tabela 8. Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach zawodowych, liceach profilowanych dla młodzieży oraz w specjalnych szkołach przysposabiających do pracy według rodzaju niepełnosprawności

Rodzaj niepełnosprawności	szkoły		
	ogólnodo- stępne	specjalne	spec. przy- sposabiające
ogółem	4703	17705	961
Niesłyszący	50	765	
Słabosłyszący	445	411	2
Niewidomi	6	65	
Słabowidzący	252	358	3
Z niepełnosprawnością ruchową	614	300	7
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	576	13131	61
Z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym	37	530	7084
Z autyzmem	12	12	20
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi	161	1079	1653
Niedostosowani społecznie	272	609	105
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	172	172	25
Zagrożeni uzależnieniem	94	21	8
Z zaburzeniami zachowania	283	151	82
Z zaburzeniami psychicznymi	76	17	5
Przewlekle chorzy	653	83	6

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN)

niów niepełnosprawnych, w tym **4703** osoby uczyły się w placówkach ogólnodostępnych, **17705** osób w placówkach specjalnych, których było 422 z 1799 oddziałami oraz **9061** osób przebywało w specjalnych szkołach przysposabiających do pracy.

Licea profilowane i szkołach zawodowe dla młodzieży prowadziły naukę indywidualną dla **901** uczniów.

W tabeli 8 wyszczególniono rodzaje niepełnosprawności uczniów.

W szkołach ogólnodostępnych najliczniej byli reprezentowani uczniowie przewlekle chorzy – **653**, z niepełnosprawnością ruchową – **614** oraz z upośledzeniem umysłowym lekkim – **576**.

W szkołach specjalnych najwięcej było młodzieży z upośledzeniem umysłowym lekkim – **13131** oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **1079**.

W specjalnych szkołach przysposabiających do pracy dominującą grupą byli podopieczni z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym – **7084** a w następnej kolejności z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **1653**.

Uczniowie niepełnosprawni w liceach ogólnokształcących (Łącznie z uzupełniającymi liceami ogólnokształcącymi)

Liczba uczniów niepełnosprawnych w liceach ogólnokształcących wynosiła ogółem **5191**.

W liceach ogólnokształcących ogólnodostępnych kształciło się **3623** uczniów. **W liceach ogólnokształcących specjalnych** było ogółem **1568 (w 2000/01 roku 1698)** uczniów.

Licea ogólnokształcące ogólnodostępne prowadziły indywidualnie nauczanie **1871** uczniów.

Rodzaje niepełnosprawności wśród uczniów liceów ogólnokształcących wyszczególniono w tab. 9.

W liceach ogólnodostępnych najwięcej było uczniów z niepełnosprawnością ruchową – **1036**, w następnej kolejności przewlekle chorych – **767**; słabosłyszących – **398** oraz słabowidzących – 368.

W liceach specjalnych najwięcej było uczniów z upośledzeniem umysłowym lekkim – 386; zagrożonych niedostosowaniem społecznym – 221 oraz z niepełnosprawnością ruchową – 180.

Tabela 9. Licealiści ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi według rodzajów niepełnosprawności

Rodzaj niepełnosprawności	Uczniowie objęci kształceniem specjalnym	
	w liceach ogólnokształcących	
	ogólnodostępnych	specjalnych
Ogółem	3623	1568 (1698)
Niesłyszący	68	123(8)
Słabosłyszący	398	103 (102)
Niewidomi	24	41 (148)
Słabowidzący	368	137 (195)
Z niepełnosprawnością ruchową	1036	180 (286)
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	103	386
Z autyzmem	70	3
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi	228	101
Niedostosowani społecznie	102	30 (300)
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	97	221
Zagrożeni uzależnieniem	54	28 (43)
Z zaburzeniami zachowania	186	81
Z zaburzeniami psychicznymi	122	52
Przewlekłe choroby	767	82 (488)

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

Wychowankowie niepełnosprawni w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodkach wychowawczych (w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

W 2008/09 roku było 352 (442) specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dysponujące 26854 miejscami. Przebywało w nich ogółem **19836 (31779)** wychowanków niepełnosprawnych. Specjalnych ośrodków wychowawczych w roku 2008 było 51 z 3338 miejscami i przebywało w nich **2920** wychowanków niepełnosprawnych.

Rodzaje niepełnosprawności zilustrowano w tabeli 10.

W specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych przebywało najwięcej młodzieży z upośledzeniem umysłowym lekkim – **7728**, upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym – **5202**, niesłyszących i słabo słyszących – **2316**, przy czym w porównaniu do roku szkolnego 2000/01 nastąpił znaczący spadek liczby takich podopiecz-

nych. Zwiększyła się natomiast liczba wychowanków z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **2983**.

W specjalnych ośrodkach wychowawczych przebywało najwięcej młodzieży z upośledzeniem umysłowym lekkim – **1050**, upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym – **742**, z niepełnosprawnościami sprzężonymi – **610**.

Tabela 10. Rodzaje niepełnosprawności wśród wychowanków specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych w 2008 r.

Rodzaj niepełnosprawności	Liczba wychowanków specjalnych ośrodków	
	szkolno-wychowawczych	wychowawczych
ogółem	19836 (31779*)	2920
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	7728 (15410*)	1050
Z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym	5202 (6566*)	742
Niesłyszący i słabosłyszący	2316 (3080*)	42
Niewidomi i słabowidzący	812 (1284*)	142
Przewlekłe chorzy	126 (33*)	13
Z niepełnosprawnością ruchową	395 (604*)	80
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	191 (2086*)	237
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi	2983 (2275*)	610
Pozostali	53 (75*)	4

*w roku 2000/01 łącznie ze specjalnymi ośrodkami wychowawczymi

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN; w nawiasach dostępne dane z roku 2000/01)

Wychowankowie niepełnosprawni w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych

W 2008/09 roku 66 młodzieżowych ośrodków wychowawczych dysponowało 4165 miejscami i przebywało w nich **4000** wychowanków, w przeważającej części z rozpoznaniem niedostosowania społecznego – **3045**.

W 53 młodzieżowych ośrodków socjoterapii było 3211 miejsc i przebywało w nich **3004** wychowanków. Była to głównie młodzież zagrożona niedostosowaniem społecznym – **2219**.

W 106 ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych, które dysponowały 4824 miejscami, było **4190** wychowanków. Najczęściej były to osoby dotknięte sprzężonymi niepełnosprawnościami – **1934** oraz głębokim upośledzeniem umysłowym – **1924**. (tabela 11)

Tabela 11. Rodzaje niepełnosprawności wśród wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii oraz młodzieżowych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych w 2008 r.

Rodzaj niepełnosprawności	Liczba wychowanków młodzieżowych ośrodków		
	wychowawczych	socjoterapii	rewalidacyjno-wychowawczych
ogółem	4000	3004	4190
Z upośledzeniem umysłowym lekkim	471	32	6
Z upośledzeniem umysłowym umiarkowanym lub znacznym	7		198
Z upośledzeniem umysłowym głębokim			1924
Słabosłyszący	1	2	2
Słabowidzący		1	2
Przewlekłe choroby		2	23
Z niepełnosprawnością ruchową		3	4
Niedostosowani społecznie	3045	284	
Zagrożeni niedostosowaniem społecznym	431	2219	
Z zaburzeniami psychicznymi	1	3	8
Z niepełnosprawnościami sprzężonymi		2	1934
Z autyzmem			89

(Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej MEN)

Sytuacja uczniów przewlekłe chorych i/lub niepełnosprawnych w systemie oświaty

Dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej organizowane jest kształ-

cenie specjalne, które może być realizowane w systemie szkolnym lub w formie indywidualnej.

Szczegółowe warunki organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18 stycznia 2005 roku (Dz. U. Nr 19, poz.167) w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18 stycznia 2005 roku (Dz. U. Nr 19, poz.166) w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach.

Należy przy tym zauważyć, że uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi realizują naukę w jednej z przewidzianych form organizacyjnych kształcenia na podstawie orzeczenia publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej o potrzebie kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży. Kwestie te reguluje Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. (Dz. U. Nr 173, poz.1072) w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, posiadający orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego nie muszą być niepełnosprawni w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, podobnie jak uczniowie niepełnosprawni nie muszą mieć orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, co wynika z przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.).

Oddział specjalny organizuje się w szkole ogólnodostępnej. Liczba uczniów niepełnosprawnych w takim oddziale powinna wynosić od 2 do 16 uczniów w poszczególnych klasach.

Oddział integracyjny organizuje się w celu umożliwienia uczniom niepełnosprawnym zdobycia wiedzy i umiejętności na miarę ich możliwości w warunkach szkoły ogólnodostępnej. Liczba uczniów w oddziale integracyjnym powinna wynosić od 15 do 20 uczniów, w tym od 3 do 5 uczniów niepełnosprawnych w poszczególnych klasach.

Oddział ogólnodostępny, organizowany w szkole ogólnodostępnej jest oddziałem, do którego uczęszcza 1-2 uczniów niepełnosprawnych.

W przepisach oświatowych nie ma ścisłej definicji oddziału ogólnodostępnego, w związku z tym definiuje się przez analogię do oddziału integracyjnego.

Kształcenie integracyjne jest dzisiaj uznawane za uprzywilejowaną formę organizacji kształcenia⁵. Wymagana jest jednak dalsza naukowa ewaluacja, która w bardziej przekonujący sposób potrafiłaby odpowiedzieć na pojawiające się pytania:

- czy kształcenie integracyjne prowadzi do pełnej integracji społecznej uczniów niepełnosprawnych?
- czy kształcenie integracyjne zapewnia uczniom niepełnosprawnym wyniki kształcenia wyższe, niż formy segregacyjne?
- czy klasa integracyjna nie obniża poziomu nauczania uczniów sprawnych w tej klasie?

Wydaje się, że dziś powinniśmy się skoncentrować nie tyle na dalszym diagnozowaniu częstości występowania problemu i zastanawianiu się nad tym, czy integracja działa ale na poszukiwaniu metod zwiększenia efektywności kształcenia integracyjnego. W świetle danych Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej odnośnie do liczby placówek spełniających kryteria przynależności do grupy Liderów Integracji (są to placówki przedszkolne i szkolne, które przyjmują dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych z lokalnego środowiska i starają się zaspokajać ich zróżnicowane potrzeby; w sposób wyróżniający wspierają rozwój dziecka niepełnosprawnego i jego rodziny; dzielą się swoim doświadczeniem inicjując rozszerzanie idei integracji oraz przyczyniają się do pozytywnych zmian postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych.) ustalone kryteria jakościowe spełnia w Polsce zaledwie 45 przedszkoli, 41 szkół podstawowych, 6 liceów ogólnokształcących i 2 szkoły zawodowe.

W istocie placówki prowadzące oddziały integracyjne, borykają się z wieloma problemami, często o podłożu finansowym, np.: z niedostatkiem pomocy dydaktycznych, sprzętu rehabilitacyjnego; brakiem funduszy na zajęcia terapeutyczne i rehabilitację; niewystarczającą obsadą specjalistów, którzy często są zatrudniani w niepełnym wymiarze godzin; brakiem dofinansowania na szkolenia specjalistyczne dla nauczycieli; brakiem funduszy na poprawę warunków lokalowych, w tym na zniesienie barier architektonicznych.⁶

⁵ Szumski G. „Integracyjne kształcenie niepełnosprawnych. Sens i granice zmiany edukacyjnej”, Wydawnictwo Naukowe PWN – Wydawnictwo APS, Warszawa 2006.

⁶ Kummant M.: „Raport o stanie placówek integracyjnych w Polsce w roku szkolnym 2006/07”, Pracownia Wspomagania Rozwoju i Integracji CMPPP, Warszawa, 2007.

Jednym z najważniejszych problemów w procesie integracji jest darcie do wszystkich rodziców, również do tych „trudno osiągalnych”. Z chwilą nowelizacji ustawy oświatowej w kierunku wzmocnienia roli rad rodziców Rzecznik Praw Obywatelskich apelował o jak najszybsze przełożenie przepisów prawnych na działania praktyczne. Nie wydaje się, by sprawa ta znalazła szersze zrozumienie i by został zaprezentowany efektywny model współpracy szkoły z rodzicami. Należy w tym miejscu zgodzić się z Peterem Mittlerem, że nie można mówić o nauczaniu włączającym, jeśli wielu rodziców podlega wyłączeniu z dyskusji i podejmowania decyzji co do wykształcenia własnego dziecka. Wg Mittlera termin „włączanie” oznacza szerszą perspektywę myślenia o sprawach nauczania, szerszą perspektywę planowania zmian systemu szkolnego i polityki społecznej czego nieodzownym warunkiem jest taka zmiana samej szkoły, by zapewniała dostęp do pełnego zakresu szans edukacyjnych i społecznych wszystkim uczniom oraz prowadziła do unikania segregacji i izolowania.⁷ Ukształtowanie w takim kierunku paradygmatu polityki edukacyjnej byłoby szczególnie pożądane z punktu widzenia potrzeb i praw uczniów niepełnosprawnych i przewlekle chorych, którym, co oczywiste, najtrudniej jest obecnie dostosować się do sztywnych wymogów szkoły.

O ile jednak uczniowie z orzeczoną niepełnosprawnością objęci są opieką systemową, to uczniowie przewlekle chorzy bez orzeczenia o niepełnosprawności znajdują się w gorszej sytuacji w odniesieniu do stopnia zaspokojenia ich potrzeb, wykraczających poza potrzeby uczniów zdrowych. Wprawdzie dzieci te otrzymują z publicznych i niepublicznych poradni opinie wspierające z zaleceniem objęcia dzieci w szkołach pomocą psychologiczno-pedagogiczną ale opinie te nie są obligatoryjne dla szkół i organów prowadzących.

Niedostatki opieki medycznej w szkole sprawiają, że dzieci przewlekle chore, nie mogą otrzymać właściwej pomocy w szkole. Nauczyciel nie ma bowiem prawa do udzielania świadczeń medycznych. Wprowadzane od kilku lat zmiany organizacji opieki zdrowotnej nad uczniami mogą sytuację tych dzieci znacznie pogorszyć, bowiem zmienia się też sposób podejścia władz oświatowych, wyrażony m.in. w komunikacie MEN z dnia 26 września 2007 w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej, uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym niepełnosprawnością sprzężoną – Przepisy prawa oświatowego nie przewidują organizowania dzieciom przewlekle

⁷ Mittler P.: „Working Towards Inclusive Education: Social Contexts”, David Fulton Publishers, London, 2000.

chorym kształcenia specjalnego. Podzielając opinię, że dzieci przewlekle chore, w zdecydowanej większości, powinny się uczyć w szkole razem ze zdrowymi rówieśnikami, ponieważ jest to warunkiem prawidłowego ich rozwoju, należy podkreślić, że choroba przewlekła może zaburzać rozwój dziecka, a także utrudniać realizację zadań edukacyjnych. Niezależnie od rodzaju i ciężkości zaburzeń u uczniów przewlekle chorych mogą istnieć inne czynniki ujemnie wpływające na funkcjonowanie dziecka w szkole, w tym utrudniona dostępność i niska jakość specjalistycznej opieki medycznej nad dzieckiem przewlekle chorym oraz niska jakość lub brak opieki pielęgniarki szkolnej, nieprzygotowanie nauczycieli do pracy z uczniem przewlekle chorym – nieznajomość specyfiki jego zaburzeń, stanu psychofizycznego, potrzeb, zasad udzielania pomocy przedmedycznej w przypadku wystąpienia objawów wymagających pomocy. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że każda choroba przewlekła ma swoją specyfikę – odmienny przebieg, skutki, rokowanie i w różny sposób może wpływać na potrzeby dziecka, jego przystosowanie do szkoły, jej wymagań dydaktycznych i środowiska społecznego. Z tymi problemami większość chorych uczniów i ich rodziców nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić.

Od lat, stałym postulatem środowiska pediatrycznego jest przywrócenie w Polsce systemu medycyny szkolnej, obejmującego monitorowanie, nadzór i organizację opieki, profilaktykę zagrożeń i chorób, kompleksowe leczenie i rehabilitację, orzecznictwo dla potrzeb ucznia i szkoły.

Uwzględniając wymienione powyżej okoliczności, niezbędne wydaje się podjęcie szerokiej debaty publicznej na temat zapewnienia dzieciom niepełnosprawnym i przewlekle chorym równego prawa do nauki w szkołach ogólnodostępnych oraz wypracowania wspólnego stanowiska zainteresowanych resortów, środowisk oświatowych i medycznych, organizacji pozarządowych, a także rodziców i młodzieży. W debacie tej powinno chodzić przede wszystkim o określenie czynników utrudniających funkcjonowanie takich uczniów w szkole, specyficznych problemów uczniów cierpiących na najczęściej występujące choroby przewlekle, a także powinności wobec tych dzieci w szkołach ogólnodostępnych, ze strony administracji szkolnej, nauczycieli, szkolnej służby zdrowia, placówek medycznych sprawujących opiekę medyczną podstawową i specjalistyczną, rodziców.

Pilności i aktualności podniesionym kwestiom nadaje ponadto Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka (2007/2093(INI)), w tym

zapisy podkreślające, że: przyszła strategia UE powinna uznawać prawo do kształcenia w oparciu o równość szans oraz niedyskryminację; uwzględniać wśród priorytetów strategii UE przyjęcie spójnego zestawu działań zmierzających do tego, aby dzieci niepełnosprawne mogły zawsze korzystać ze swych praw, w celu uniknięcia wszelkich form dyskryminacji oraz w celu wsparcia ich integracji w szkole, społeczeństwie i pracy na każdym etapie życia; zalecane jest zbadanie przez Komisję i państwa członkowskie szczególnych potrzeb uczniów niepełnosprawnych i wprowadzenia programu szkolnego dopasowanego do ich potrzeb w celu wsparcia ich integracji społecznej; należy zwrócić szczególną uwagę na edukację integracyjną dzieci niepełnosprawnych, a tym samym na zapewnienie ich niezakłóconej integracji społecznej już w okresie nauki szkolnej oraz podniesienie tolerancji dzieci pełnosprawnych w stosunku do niepełnosprawności i różnic społecznych;

Summary

A chronically ill and/or a disabled child at school; how to improve its developmental chances?

How to improve development chances of a chronically ill or disabled child at school?

The article, basing on the data of the Central Statistical Office, presents detailed information on the number of chronic diseases and disabilities among pre-school and school-age children. Life problems of those children and their needs, which are not restricted only by education issues, are discussed. Special attention was directed to the problems of chronically ill children at school, who do not have a certificate proving their disability. Chances for the improvement of situation of chronically ill and disabled children at school lay, according to the author of the article, in the development of inclusive education and restoring integrated health care for the school children.

Postępowanie zapobiegawczo-lecznicze wobec dzieci i młodzieży przejawiających zachowania suicydalne

1. Zagadnienia ogólne

Zachowania samobójcze (myśli samobójcze, próby samobójcze, samobójstwa dokonane) odzwierciedlają ogólne problemy zdrowia publicznego tej grupy społecznej. W latach 1960-1990 w wielu krajach świata (np.: Stanach Zjednoczonych, Australii) nastąpił relatywnie największy (3-krotny) wzrost liczby samobójstw wśród osób w grupie wiekowej 15-24 lat. W Polsce wzrost liczby samobójstw (o 30%) w grupie wiekowej poniżej 19 roku życia odnotowano w okresie późniejszym (lata 1990-2000)¹.

Rocznie około 200 osób do 19 roku życia popełnia samobójstwo, a ponad 360 podejmuje próby samobójcze².

Śmierć dziecka jest zjawiskiem niezwykle trudnym do zaakceptowania, zaś śmierć samobójcza aktem, który budzi niedowierzanie, szok i protest³.

Według większości autorów dzieci nie mają poczucia własnej nieśmiertelności, która dla nich jest czymś przejściowym i odwracalnym. P. Mazat i D. Houzel sądzą, że intelektualne opanowanie pojęcia śmierci rozwija się dosyć późno, pod koniec 10-11 roku życia, a nawet później. Rozwój ten ma 4 fazy – od całkowitego zaprzeczenia śmierci do zrozumienia, że jest ona ostatecznym końcem życia⁴. Ta ostatnia faza przypada zwykle na okres dorastania, kiedy to dziecko staje się zdolne do intelektualnego opanowania filozoficznych metafizycznych oraz biologicznych aspektów śmierci.

Wczesne kontakty z chorobami i śmiercią, dramatyczne zdarzenia w rodzinie i szkole oraz stopień rozwoju emocjonalnego i intelektualne-

¹ K. Rosa, A. Gmitrowicz, Regionalny Program Zapobiegania Samobójstwom Młodzieży [w:] B. Hołyst (red.) Suicydologia Tom 3, Polskie Towarzystwo Suicydologiczne, Warszawa 2007, s. 19.

² Dane Komendy Głównej Policji za rok 2008.

³ I. Namysowska, Samobójstwa wśród młodzieży, „Medipress: Psychiatria-Neurologia” 1995, nr 3, s. 2-6.

⁴ P. Mazat, D. Houzel, The psychodynamics of suicidal behavior in children and adolescents, [w:] A. Seya (red), The European Handbook of Psychiatry and Mental Health, Barcelona 1991.

go determinują powstawanie w umyśle dziecka pojęcia śmierci. P. Mazat i D. Houzel są zdania, że następujące czynniki mogą mieć znaczenie dla samobójstwa dziecka: ucieczka od sytuacji traumatycznej, wołanie o pomoc, pojawiające się po nieudanych próbach porozumiewania się z najbliższymi oraz chęć połączenia się ze zmarłą, bliską osobą⁵. Ten ostatni czynnik jest związany z magicznym myśleniem dziecka. Inni autorzy, jak P. Schneider, uważają, że motywami samobójstwa dziecka mogą być: reakcja ucieczki, pojawiająca się w sytuacji nie do zniesienia, zwykle z elementami samotności i desperacji, prymitywna reakcja krótkiego spięcia. np.: w sytuacji zagrażającej kary ze strony rodziców lub nauczycieli czy kompromitacji oraz chęć wywarcia wrażenia na kimś bliskim⁶. W tym ostatnim przypadku zwykle chodzi o próbę samobójczą o charakterze demonstracyjnym i teatralnym.

Problematyka samobójstw i prób samobójczych ludzi młodych, pomimo stosunkowo szerokiego opracowania, wciąż jest zagadnieniem otwartym, wymagającym ciągłego uzupełniania. Dotyczy to zwłaszcza motywacji i uwarunkowań prób samobójczych podejmowanych przez te osoby. Zwiększone zainteresowanie próbami samobójczymi u młodzieży wynika z faktu, że coraz więcej ludzi młodych usiłuje popełnić samobójstwo. Takie spostrzeżenia dokonuje się między innymi na podstawie porównania liczby konsultowanych przypadków młodzieży i dorosłych zamierzających popełnić samobójstwo⁷. Próby te to w przeważającej liczbie przypadków tzw. „wołanie o pomoc”⁸ w przeciwieństwie do tzw. prób „bilansowych”, na podłożu psychotycznym itp., występujących u osób dorosłych. Przeciętne wskaźniki dokonanych samobójstw młodzieży (od 15 do 16 roku życia) w ciągu ostatnich kilkunastu lat wynosiły ok. 120 przypadków rocznie, a w wieku od 17 do 20 roku życia – ok. 350 przypadków rocznie⁹.

Pomimo ogromnej różnorodności przeżyć indywidualnych, można ustalić pewne cechy wspólne, spotykane u suicydentów wszystkich kultur. E. Shneidman, jeden ze znakomitych twórców współczesnej suicydologii, ustalił następujące wyróżniki charakterystyczne dla wszystkich samobójstw¹⁰:

⁵ Tamże.

⁶ P. Schneider, *La tentative de suicide*, Paris 1954.

⁷ J. Załęski, *Obraz rodziców u młodzieży dokonującej próby samobójczej*, „Zdrowie Psychiczne” 1992, nr 1-2, s. 186-190.

⁸ M. Susułowska, D. Sztompka, *Próba wyjaśnienia młodzieżowych zamachów samobójczych*, „Psychologia wychowawcza” 1968, nr 5.

⁹ Dane Komendy Głównej Policji za 1998 rok.

¹⁰ Za J. Hillman, *Samobójstwo a przemiana psychiczna*, Warszawa 1996.

- 1) celem samobójstwa jest poszukiwanie rozwiązania problemu,
- 2) zadaniem – pozbawienie siebie świadomości, aby nie myśleć,
- 3) bodźcem wywołującym – ból psychiczny nie do zniesienia,
- 4) stresem wywołującym są sfrustrowane potrzeby psychiczne,
- 5) wewnętrzną postawą jest ambiwalencja wobec życia,
- 6) stanem emocjonalnym – poczucie bezradności i beznadziejności,
- 7) stanem poznawczym – zawężenie horyzontów,
- 8) rodzajem działania – ucieczka,
- 9) formą interpersonalnego komunikowania się – przekazanie komuś zamiaru samobójczego.

Poszukując motywacji zachowań suicydalnych można problem ten ustawić na platformie bardzo szerokiej i brać pod uwagę następujące czynniki wyjaśniające tło powstałej motywacji samobójstwa:

- środowisko społeczne i rodzinne,
- osobowość, jej dojrzałość i system wartości,
- tolerancję na sytuacje trudne i stresy,
- siłę postaw i mechanizmów obronnych,
- sytuację, która wyzwala tendencje samobójcze.

Można także analizować motywację, biorąc pod uwagę tylko bezpośredni powód, który do samobójstwa doprowadził. Ten ostatni w łańcuchu przyczyn, subiektywnie najważniejszy czynnik, który wyzwolił zachowanie suicydalne, jest najczęściej przysłowiową kroplą przepełniającą naczynie. Błaha przyczyna może stanowić subiektywnie ciężkie przeżycie¹¹.

Można wyróżnić trzy typy samobójstw:

1. Samobójstwa prawdziwe, których intencją jest pozbawienie siebie życia.
2. Samobójstwa rzekome, w których śmierć jest tylko dopuszczona, a nie wybierana,
3. Gesty samobójcze, w których człowiek boi się śmierci, nie chce umierać, ale chce przez ten gest coś uzyskać.

Typ pierwszy samobójstwa rodzi się najczęściej podczas kryzysu egzystencjalnego. Czasem rozwija się powoli, kiedy zabraknie motywacji do życia, a uprzednio nic dramatycznego się nie wydarzyło. Dotychczas uznawany i akceptowany system wartości zostaje poddawany surowej ocenie krytycznej i brakuje motywacji, by się nim dalej kierować. Statystycznie rzecz biorąc, są one najczęściej popełniane przez samotnych mężczyzn w wieku powyżej 50 lat lub też przez samotnych nastolatków.

¹¹ K. Dymek-Balcerek, *Patologia wśród dzieci i młodzieży – rzeczywistość lat dziewięćdziesiątych*, Radom 1999.

Do ich popełnienia stosowane są tak gwałtowne środki, jak zastrzelenie się czy powieszenie.

W przypadku typu drugiego – samobójstwo jest motywowane przez kryzys, kiedy utracony został jakiś cel, wartość albo nastąpiła nagle utrata czegoś, co dawało poczucie bezpieczeństwa, co stanowiło najważniejszy motyw życia. Spowodowało to poczucie beznadziejności i bezradności. Samobójstwo jest raczej reakcją na tę bezradność i beznadziejność albo jest próbą ucieczki przed nią.

Przykład może stanowić ośmioletni chłopiec: utracił matkę, ojca nie zna, nikt z krewnych nie chce go zabrać do siebie, ma przed sobą dom dziecka. W depresji rzuca się pod samochód. Uratowany i zapytany o motywację odpowiada: „bo ja jestem sam na świecie”. Poczucie bezradności i beznadziejności jest tak silne, że w śmierci dostrzegł ukojenie.

W przypadku gestów samobójczych na uwagę zasługuje nie tyle motyw dla jakiego te gesty są podejmowane, ale to, że za gestami kryje się osobowość nie zrównoważona i mało dojrzała. Wiele gestów samobójczych zakończyło się śmiercią, ale zostało popełnionych przez osoby, które w istocie nie miały zamiaru pozbawić się życia. Określane są one także jako usiłowania. Najczęściej są popełniane przez młodych ludzi uwikłanych w konflikty interpersonalne. Ich „metoda” jest zwykle zatrucie lekami, a ich działanie jest często impulsywną reakcją na przeżywany stres. Usiłowania samobójstwa kończą się zgonem najczęściej na skutek pomyłki albo błędnych kalkulacji. Może to być na przykład utrata kontroli nad przyjmowaną dawką leku, albo niespełnione oczekiwania związane z rychłym nadejściem pomocy.

Osoba usiłująca popełnić samobójstwo nie tyle chce umrzeć, co wywołać reakcję na swoje działanie. Ktoś, kto próbuje zwrócić na siebie uwagę poprzez usiłowanie samobójstwa, jest rzeczywiście chory i wymaga należytej troski.

Innym rodzajem samobójstw są te popełniane dla zastraszenia otoczenia – są one swego rodzaju śmiertelną bronią „Zabiję się, jeżeli ode mnie odejdiesz”. Z tego typu zachowaniami mamy często do czynienia w przypadku patologicznych relacji międzyludzkich. Osoby próbujące tego rodzaju szantażu zwykle nie spełniają ją gróżb pozostając ze swym strachem i poczuciem winy.

Człowiek uratowany po zamachu mniej lub bardziej zaplanowanym, jest najczęściej bardzo wdzięczny za uratowanie życia. Dziękuje za udzieloną pomoc i cieszy się życiem. Jest jednak i tak, że uratowany wyraża gniewny sprzeciw. Po jakimś czasie zaczyna się jednak cieszyć, że żyje. Obserwacja kliniczna dostarcza takich ciekawych doświadczeń, że na-

wet wtedy, gdy zamach samobójczy nie poprawił, ale nawet pogorszył sytuację, w jakiej znalazł się suicydent uratowanie życia obudziło radość.

Osoby, które zostały uratowane, na pytanie, zadane bezpośrednio po próbie samobójczej, dotyczące samooceny oraz oceny rówieśników, którzy także znaleźli się w sytuacji trudnej (ale nie ucieka i się do tego środka ostatecznego), odpowiadały, że: są słabe nerwowo, mają słabą wolę, łatwiej się załamują są bardziej uczuciowi, działają pod wpływem chwili, są za słabe, aby żyć, odrzucają inne wyjście lub nie umieją go znaleźć, ich życie nie ma sensu, są zagubione i samotne, tak jest najłatwiej; ich zaś rówieśnicy są silniejsi i mają lepsze nerwy, mają silną wolę, są bardziej opanowani. są mili i interesujący, mają inne warunki środowiskowe, potrafią się rozładować, mają możliwość zwierzenia się lub przyjaźni, mają wspaniałych rodziców, nie są nerwowi, są wytrzymali, mają większą odporność, nie są sami¹².

Okazuje się, iż z osób uratowanych prawie połowa nie posiada pełnej rodziny. a w znacznej części pozostałych przypadków występuje patologia, np. alkoholizm, choroba psychiczna, śmierć samobójcza; zarówno rodzina niepełna, jak i patologia często współistnieją. Kumulacja tych czynników rzutuje na poziom dojrzałości emocjonalnej i może być przyczyną jeszcze mniejszej odporności i tolerancji na frustrację.

Motywacja próby samobójczej badana w kilka dni po zamachu przedstawiała się następująco:

- 28% badanych wymienia problemy egzystencjalne (brak sensu życia, zagubienie w świecie, osamotnienie, nieumiejętność nawiązywania kontaktu z rówieśnikami),
- 24% odpowiada, że próbę spowodował konflikt z członkami rodziny (poczucie niezrozumienia przez rodziców utrata kontaktu z rodzicami, poczucie odrzucenia przez rodziców lub zrobienia im zawodu; również konflikt między rodzicami a rodzeństwem),
- pozostałe odsetki dotyczą konfliktu z sympatią lub współmałżonkiem, trudności w nauce w szkole lub uczelni, obejmują też odpowiedzi odmowne lub „nie wiem”¹³

Nie stwierdza się różnicy pomiędzy motywami samobójstwa podawanymi przez młodzież męską i żeńską. Na uwagę zasługuje fakt, iż najczęściej samobójstw popełnianych zostaje z powodów egzystencjalnych. Mieszczą się tu kryzysy wiary i światopoglądowe, zwątpienia w sens życia, brak nadziei na jego odnalezienie. Często występuje poczucie małej wartości, przypisywanie sobie cech wyłącznie ujemnych. Niektó-

¹² Tamże s. 104.

¹³ Tamże s. 105.

rzy suicydenci posiadają wysokie poczucie wartości i sensu życia, ale wyłącznie w odniesieniu do innych ludzi. Dużą także grupę stanowią samobójcy motywujący swą decyzję konfliktami rodzinnymi. Konflikty z rodzicami dzielą się na dwie kategorie: jedne z nich są wynikiem zbyt ostrej, wymagającej i bezwzględnej surowości któregoś z rodziców; budzi ona agresję, bardzo krytyczną ocenę i chęć odegrania się pozostałe konflikty – to inaczej poczucie odrzucenia, niezrozumienia, bycia niekochanym przez rodziców, niemożność nawiązania z nimi kontaktu, brak rodziców w domu, tzw. puste domy; te konflikty powodują raczej uczucie smutku, izolacji, osamotnienia, beznadziejności, bezradności, a samobójstwo przybiera postać wycofania się, a nie agresji, jak w przypadku poprzednim.

W większości przypadków próbie samobójczej towarzyszą inne objawy nieprzystosowania, takie jak ucieczki z domu, niepowodzenia w nauce, kradzieże, wagarowanie, uczestnictwo w subkulturach i odurzanie się środkami chemicznymi. Świadczyć to może o tym, że próby samobójcze u młodzieży nie są jakimś wyizolowanym zachowaniem, lecz mogą stanowić składnik szerokiego zespołu zaburzeń.

W badaniach przeprowadzonych przez J. Załęskiego ustalono, iż najczęściej podawanym powodem próby samobójczej była zła atmosfera w domu, następnie alkoholizm ojca, konflikt z ojcem, niepowodzenia w nauce, konflikt z rodzeństwem, porzucenie przez chłopca (dziewczyne), konflikt z matką, odrzucenie przez rówieśników¹⁴. Pozostałe powody to: konflikt z nauczycielem, „aby sobie ulżyć”, brak kogoś bliskiego.

Z uzyskanych danych wynika, że powody dokonania próby samobójczej najczęściej ogniskują się wokół rodziny, a szczególnie osoby ojca. Ponadto znaczącą informacją było to, że relatywnie duża liczba osób badanych zgłaszała brak ojca w rodzinie (zmarł, rozwiódł się z matką, wyjechał itp.); brak matki zgłaszało znacznie mniej osób.

Jeżeli chodzi o osobę matki, to najczęściej określano ją jako konfliktową nadmiernie wymagającą, nadmiernie kontrolującą ochraniającą, chorą, nadużywającą alkoholu, nerwową. Pojawiały się również takie określenia jak: odrzucająca, źle się prowadzi, niezdecydowana, łagodna, za bardzo przywiązana, samodzielna, ustępliwa itp.

Ojciec został określony jako: nadużywający alkoholu, konfliktowy, agresywny, nadmiernie wymagający, odrzucający, nadmiernie kontrolujący, karzący, surowy oraz znacznie rzadziej jako: nerwowy, obojętny, zapracowany itp.

¹⁴ J. Załęski, op. cit., s. 187.

Powyższe wypowiedzi charakteryzujące rodziców prawdopodobnie były związane z pewnym stanem emocjonalnym istniejącym w sytuacji przebywania w szpitalu po próbie samobójczej. Nie były one konfrontowane z wypowiedziami realnych rodziców z którymi kontakt był sporadyczny i dotyczył tylko niektórych przypadków.

2. Czynniki przyczynowe samobójstw popełnianych przez młodych ludzi

Samobójstwo jest zachowaniem złożonym, uwarunkowanym wieloczynnikowo.

W doprowadzeniu do niego odgrywają rolę wzajemnie oddziałujące na siebie czynniki: psychospołeczne, biologiczne, zaburzenia psychiczne, obciążenia genetyczne, ważne wydarzenia mające miejsce w rodzinie, cechy osobowości, wydarzenia życiowe i przewlekłe choroby¹⁵.

Stosunek samobójstw usiłowanych do dokonanych określany jest jako 6:1, 20:1, a nawet 50: 1¹⁶. Dziewczęta podejmują zamachy samobójcze 3 razy częściej niż chłopcy, jednak chłopcy częściej giną w tych zamachach. P. Hoare podaje, że dorastające dzieci podejmujące próby samobójcze pochodzą z niższych warstw społecznych¹⁷. Natomiast w badaniach J. Komender większość rodziców miała wykształcenie wyższe lub średnie¹⁸. Warunki materialne przeważającej liczby rodzin były dobre. W większości były to jednak rodziny nie wypełniające prawidłowo swoich funkcji, chaotyczne, konfliktowe, rozbite. W rodzinach tych występowały zaburzenia w komunikacji, oddziaływanie wychowawcze było niekonsekwentne. Z innych prac badaczy podejmujących te tematykę także wynika, że znaczny odsetek dzieci i młodzieży podejmujących próby samobójcze pochodzi z rodzin rozbitych, konfliktowych, niedostatecznie lub źle wypełniających swoje funkcje rodzicielskie¹⁹. Dzieci te i dorastający wykazują charakterystyczne cechy psychiczne: niedojrzałość emocjonalno-społeczną, agresywność, małe

¹⁵ J. Komender, Zapobieganie próbom samobójczym podejmowanym przez dzieci i młodzież, [w:] B. Hołyst, M. Staniaszek (red.), Samobójstwo, Warszawa-Lódź 1995.

¹⁶ T. M. Anthony, Dlaczego? Samobójstwo i inne zagrożenia wieku dorastania, Warszawa 1994.

¹⁷ Teraz, Warto żyć, Warszawa 1976.

¹⁸ P. Hoare, Essentials Child Psychiatry, Churchill 1993.

¹⁹ J. Komender, Zamach samobójcze, [w:] A. Popielarska (red.), Psychiatria wieku rozwojowego, Warszawa 1989.

¹⁹ BP Low, S.F. Andrews, Adolescent suicide, „Medical Clinics of North America” 1990, nr 74, s. 1251–1263; J. Jacobs, J. Teicher, Broken homes and social iso/arion in attempted suicides ofado/escenis. „International Journal of Social Psychiatry” 1967, nr 13, s. 138–149; J. Komender, M. Popielarska, Psychospołeczne uwarunkowania prób samobójczych u dzieci i młodzieży na podstawie badań własnych, „Przegląd Lekarski” 1989, nr 46, s. 763–765.

poczucie własnej wartości, niską tolerancję na stres i brak umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych²⁰. Cechy te najczęściej uwarunkowane są zaniedbaniami i błędami wychowawczymi rodziców oraz mikrozaburzeniami ośrodkowego układu nerwowego dziecka²¹.

W połowie przypadków wiązało się to z chorobą alkoholową jednego lub obojga rodziców. Podobnie rodziny młodocianych podejmujących próby samobójcze scharakteryzował J. Załęski²². Stwierdzono, że próby samobójcze podejmują dzieci, których rodzice stosują przemoc lub lekceważą je. J.M. Sutter sądzi, że u podstaw zamachów samobójczych leży tak zwany zespół braku autorytetu, powstający na skutek niemożności uznania autorytetu osób najbliższych²³. E. Ringel zwraca uwagę na inny aspekt udziału rodziców w próbach samobójczych podejmowanych przez młodocianych²⁴. Autor ten sądzi, że rodzice często nieświadomie lub nawet świadomie przekazują dziecku informację, że nie spełnia ono ich oczekiwań, że jest dla nich ciężarem. Z kolei O. Halfon nie stwierdził różnic w sytuacji rodzinnej młodocianych hospitalizowanych z powodu podjętej próby samobójczej i z innych przyczyn²⁵.

W badaniach J. Komender i M. Popielarskiej ustalono, że prawie połowa młodocianych, którzy podjęli próbę samobójczą była we wczesnym dzieciństwie przez dłuższy czas hospitalizowana lub z innych przyczyn rozłączona z rodzicami co najmniej przez miesiąc²⁶. Mogło to stać się podłożem nieprawidłowego rozwoju osobowości w latach późniejszych. Na cechy osobowości dzieci i młodocianych podejmujących próby samobójcze zwraca uwagę wielu autorów²⁷. Według P.A. Rozenthal skłonność do samobójstw przejawiają dzieci bardziej impulsywne, nadaktywne, nie okazujące bólu i cierpienia w przypadku krzywdy²⁸. Młodocianych charakteryzuje natomiast niedojrzałość emocjonalna, drażliwość, wybuchowość, nadpobudliwość, skłonność do agresji, tłumiona agresja, postawy

²⁰ A. France S.J. Blumenthal, Personality as predictor of youthful suicide, [w:] Alcohol, Drug Abuse and „Mental Health Administration. Report of the Secretary 's Task Force on Youth Suicide, t. 2, Risk Factors for Youth Suicide, Washington DC., Superintendent of Documents, Government Printing Office 1989 A. Popielarska, M. Mazur, Analiza przyczyn i okoliczności zamachów samobójczych dzieci na podstawie własnych obserwacji, „Pediatria Polska 1987, nr 48, s. 181-186.

²¹ J. Komender, M. Popielarska, Psychospołeczne uwarunkowania... s. 764.

²² J. Załęski, Obraz rodziców u młodzieży dokonującej próby samobójczej, „Zdrowie Psychiczne” 1992, nr 1-2. s. 186-190.

²³ J. Komender, Zapobieganie..., s. 94.

²⁴ E. Ringel, Gdy życie traci sens – rozważania o samobójstwie, Warszawa 1987.

²⁵ J. Komender, Zapobieganie..., s. 94.

²⁶ J. Komender, M. Popielarska, Psychospołeczne uwarunkowania..., s. 764.

²⁷ B. Pilecka, Osobowościowe korelaty prób samobójczych u młodzieży, Rzeszów 1981; A. Popielarska, M. Mazur, Analiza przyczyn i okoliczności... s. 185.

²⁸ za J. Komender, Zapobieganie..., s. 94.

antyspołeczne, wysoki poziom wrogości, wysokie wymagania stawiane innym, brak wiary w siebie, brak tolerancji, niezdolność do odraczania reakcji. Również charakterystyczna dla okresu dojrzewania sugestywność może powodować podjęcie próby samobójczej pod wpływem namowy lub przykładu. Inni, badacze²⁹ zwracają uwagę, że wśród młodocianych podejmujących próby samobójcze często stwierdza się objawy uszkodzeń lub mikrouszkodzeń ośrodkowe go układu nerwowego. Wielu młodocianych podejmujących próby samobójcze ma niepowodzenia szkolne, mimo prawidłowej sprawności intelektualnej. Wydaje się, że może to być wyrazem obniżonego nastroju i zmniejszonej aktywności związanej z depresją.

W szczegółowych badaniach wśród czynników ryzyka zachowań samobójczych młodzieży wyróżnia się następujące ich kategorie: demograficzne (płeć, wiek, stan cywilny, kategorie społeczno-zawodowe, status społeczny, rasa, miejsce zamieszkania), społeczno-ekonomiczne (sytuacja rodzinna, szkolna, funkcjonowanie w grupie rówieśniczej, sytuacja materialna), psychologiczne (cechy osobowości, postawy, poziom funkcjonowania psychospołecznego, sposoby radzenia sobie, obecność stresorów), chorobowe (w tym somatyczne i psychiatryczne) oraz biologiczne (neurochemiczne i genetyczne). Ich identyfikacja i aktualizacja warunkują skuteczność programów zapobiegających samobójstwom pozwalają zidentyfikować grupy ryzyka. Dla zachowań samobójczych charakterystyczne jest wzajemne oddziaływanie i współwystępowanie różnych kategorii czynników, które na poziomie jednostkowym tworzą specyficzny syndrom suicydalny³⁰.

Na podjęcie decyzji zamachu samobójczego wpływają również wzorce społeczne preferujące taki sposób rozwiązywania trudności. Stwierdzono bowiem, że wielu dorastających podejmujących próby samobójcze miało krewnych pierwszego lub drugiego stopnia, którzy odebrali sobie życie lub usiłowali to zrobić³¹.

Jak wynika z piśmiennictwa, około 50% dorastających podejmujących próby samobójcze wykazuje zaburzenia psychiczne³². Depresyjność leżąca niejednokrotnie u podłoża decyzji pozbawienia się życia formuje się niekiedy przez wiele tygodni i miesięcy³³. Manifestuje się

²⁹ J. Komender, M. Popielarska, *Psychospołeczne uwarunkowania...*, s. 764.

³⁰ K. Rosa, A. Gmitrowicz, *Regionalny Program Zapobiegania Samobójstwom Młodzieży* [w:] B. Hołyst (red.) *Suicydologia* Tom 3, Polskie Towarzystwo Suicydologiczne, Warszawa 2007, s. 21.

³¹ J. Komender, M. Popielarska, *Psychospołeczne uwarunkowania...*, s. 765.

³² P. Hoare, op. cit. s. 107.

³³ U. Otto, *Suicidal attempts made by children*, „Acta Paediatrica Scandinavica” 1966, nr 55, s. 64-84, C. Pfeffer, *Suicidal behavior children*, „American Journal of Psychiatry” 1981, nr 138, s. 154-157.

ona licznymi dolegliwościami somatycznymi: bólami głowy, zaburzeniami żołądkowo-jelitowymi, zaburzeniami snu i łaknienia, jak i zaburzeniami psychicznymi: obniżeniem zdolności koncentracji uwagi, pogorszeniem wyników w nauce, wagarami, pogorszeniem zachowania, nadużywaniem alkoholu lub środków uzależniających, działaniami przestępczymi oraz przedwczesnym rozpoczynaniem życia seksualnego. Na możliwość podjęcia przez dziecko lub młodocianego zamachu na swoje życie wskazują ponadto: rozważania na temat śmierci wypowiedziane myśli samobójczych, oddawanie innym własnych, dotychczas cenionych, przedmiotów wyrażanie ostatniej woli, zaburzenia łaknienia prowadzące do ubytku lub przyrostu masy ciała, ograniczenie kontaktów z przyjaciółmi i rodziną, wycofanie się z dotychczasowej aktywności, wybuchy gniewu lub apatia, brak zainteresowania własnym wyglądem i stanem zdrowia, podejmowanie wcześniej działań autodestrukcyjnych lub innych zagrażających życiu. 50% dorastających ponawia próby samobójcze, a spośród nich ginie z powodu samobójstwa do 11,3% chłopców i 3,9% dziewcząt³⁴.

Z powodu zamachu samobójczego stosunkowo często giną chorzy na padaczkę, płasawicę Hungtingtona, chorobę nowotworową, wrzodową, chorzy, u których konieczne jest przewlekłe stosowanie dializ oraz chorzy psychicznie, na schizofrenię, z zaburzeniami afektywnymi, z napadami lęku i nadużywający środków uzależniających. Stanowią oni grupę wysokiego ryzyka. Należą do niej również osoby, których krewni popełnili samobójstwo³⁵.

Z przedstawionego materiału wynika, że decyzja podjęcia zamachu na życie uwarunkowana jest wieloczynnikowo, dlatego też zapobieganie samobójstwom stanowi problem złożony i trudny³⁶.

3. Zapobieganie samobójstwom w zarysie

Zgodnie z opinią D. Shaffer i współpracowników, można wyróżnić zapobieganie samobójstwom pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia³⁷. Zapobieganie pierwszego stopnia polega na identyfikacji i zmianie wa-

³⁴ D. Shaffer, A. Garland, M. Gould, Preventing teenage suicide .4 critical review, „Journal of American Academia of Child and Adolescent Psychiatry” 1988, nr 27, s. 675–687.

³⁵ S.J. Blurnenthal, Suicide, A. guide to risk factors, assesment and treatment of suicidal patients „Medical Clinies of North America” 1988, nr 72, s. 831–846; E. Namec, D.E. Offord, Prevention suicide, „Canadian Medical Association Journal” 1990, nr t42, s. 1223–1230.

³⁶ R. Ettlinger, Evaluation of suicide prevention after attempted suicide, „Acta Psychiatrica Scandinavica”, Supplement 260.

³⁷ D. Shaffer, A. Garland, M. Gould, Op. cit., s. 680.

runków, które sprzyjają pojawieniu się tendencji i zachowań samobójczych u osób, które w innych warunkach nie ujawniłyby ich. Łączy się to z właściwą polityką społeczną mającą na celu zapobieganie patologicznym zjawiskom takim, jak rozpad rodziny, nadużywanie alkoholu przez jedno lub oboje rodziców, niewywiązywanie się z ról rodzicielskich. Istotne znaczenie w zapobieganiu próbom samobójczym podejmowanym przez dzieci i młodzież może mieć upowszechnienie wśród rodziców wiedzy na temat wpływu rodziny na kształtowanie się osobowości dziecka oraz sposobów radzenia sobie w sytuacjach trudnych. Również informowanie w środkach masowego przekazu o próbach samobójczych w sposób bardzo wyważony może przyczynić się do zmniejszenia liczby prób samobójczych podejmowanych przez młodocianych³⁸.

Zapobieganie drugiego stopnia polega na wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych podjęciem decyzji próby samobójczej, a więc ujawniających objawy depresyjne, specyficzne cechy osobowości, pochodzących z patogenicznych środowisk, przewlekle chorych somatycznie i psychicznie oraz mający krewnych, którzy popełnili samobójstwo. W tym celu konieczne jest upowszechnienie wiedzy na temat problematyki samobójstw, zachowań presuicydalnych wśród osób mających zawodowo kontakt z młodzieżą i dziećmi, a więc wśród lekarzy, pielęgniarek, psychologów, nauczycieli, wychowawców, asystentów społecznych³⁹. Oni bowiem poprzez nawiązanie kontaktu z dzieckiem lub młodocianym, poprzez oddziaływanie na rodzinę, skierowanie dziecka do specjalistycznego ośrodka, otoczenie specjalną opieką psychologiczną dzieci i młodzieży należących do grupy wysokiego ryzyka, a w wybranych przypadkach przez zastosowanie właściwego leczenia – mogą znacznie przyczynić się do zmniejszenia liczby zgonów z powodu samobójstwa. Istotne jest również upowszechnianie wśród młodzieży wiedzy na temat możliwości uzyskania pomocy psychologicznej w sytuacjach trudnych, jak i szkodliwości „zachowania tajemnicy”, gdy wie się o planowanej próbie samobójczej kolegi lub koleżanki⁴⁰.

Zapobieganie trzeciego stopnia obejmuje dzieci i młodzież, którzy wyrażają myśli samobójcze lub dokonali zamachu samobójczego. Ma ono na celu uniemożliwienie dokonania próby lub jej ponowienia. Odbywa się to poprzez:

³⁸ B.P. Low, S.F. Andrews, Adolescent suicide, „Medical Clinics of North Arnerica” 1990, nr P74, s. 1251-1264.

³⁹ R. Dickstra, Suicidal behavior and benzodiazepine in depression and suicide, Elmsford NY 1981.

⁴⁰ P. Ross, Teaching children the facts of life and death. Suicide prevention in the schools, [w:] M.L. Peck (red.), Youth Suicide, New York 1985.

- 1) usunięcie środków za pomocą których taka próba mogłaby być dokonana, a więc: broni palnej, ostrych przedmiotów, leków;
- 2) podjęcie właściwych działań bezpośrednio po dokonaniu przez dziecko lub dorastającego zamachu samobójczego;
- 3) długotrwałe oddziaływanie terapeutyczno-rehabilitacyjne.

W tym celu każde dziecko lub młodociany, który podjął próbę samobójczą lub wypowiada myśli samobójcze, powinien być w czasie możliwie jak najkrótszym zbadany przez psychologa i psychiatrę dziecięcego. Dokonują oni oceny stanu psychicznego niedoszonego samobójcy poprzez odpowiednie rozmowy i zadanie pytań dotyczących utrzymywania się myśli samobójczych, intencji w momencie podejmowania próby samobójczej, stopnia dostępności metod, za pomocą których próba została podjęta, podjętych środków, które miały zapobiec ocaleniu, oszacowanie sytuacji, w której myśli i zachowania samobójcze powstały (tj. sytuacji rodzinnej, szkolnej, stosunków z rówieśnikami). W przypadkach utrzymującego się zagrożenia ponowienia próby samobójczej wskazane jest hospitalizowanie w oddziale psychiatrycznym. Stosowane są tam różne formy psycho- i socjoterapii, a w miarę potrzeby i farmakoterapii. Po wypisaniu ze szpitala chorzy powinni być kierowani pod dalszą opiekę poradni zdrowia psychicznego na okres co najmniej roku. W tym bowiem okresie jest największe niebezpieczeństwo ponowienia próby samobójczej⁴¹.

W przypadku, gdy nie ma wskazań do hospitalizacji psychiatrycznej, dziecko lub młodociany po próbie samobójczej powinni być skierowani do poradni zdrowia psychicznego. Pracujący w niej psychiatra dziecięcy i psycholog ponownie dokonują oceny każdego przypadku w celu podjęcia decyzji jak najskuteczniejszego udzielenia pomocy. Zależnie od przyczyny, okoliczności i stopnia zagrożenia życia W wyniku podjętej próby samobójczej, analizują skład rodziny i jej funkcjonowanie oraz sposoby komunikacji między jej członkami, miejsce dziecka w tejże rodzinie i jej powiązania uczuciowe z każdym z rodziców i rodzeństwem, a następnie, zależnie od potrzeb, podejmują następujące działania:

- próbę korekcji wadliwych metod wychowawczych rodziców;
- prowadzenie różnych form psychoterapii, w tym terapii rodzinnej, grupowej i indywidualnej;
- leczenie farmakologiczne;
- nawiązanie kontaktu z opiekunami dziecka, jeżeli czasowo lub na stałe żyje ono poza domem rodzinnym, np. przebywa w Domu Dziecka, w rodzinie zastępczej, w Pogotowiu Opiekuńczym itp.;

⁴¹ MM. Weissman, The epidemiology of suicide attempts 1960–1971, „Archives of General Psychiatry” 1974, nr 30, s. 737–746; por. także. B. Hołyst, Suicydologia, Warszawa 2002, s. 885 i nast.

- nawiązanie kontaktu ze szkołą w celu zapewnienia dziecku pomocy, gdy ma trudności w nauce lub duże braki w wiadomościach szkolnych; w szczególnych przypadkach rozważenie z nauczycielami konieczności zmiany klasy lub przeniesienia do innej szkoły;
- skierowanie dziecka lub młodocianego do leczenia w oddziale psychiatrycznym, jeśli stan psychiczny wskazuje na możliwość ponowienia zamachu samobójczego
- skierowanie dziecka lub młodocianego do sanatorium neuropsychiatrycznego, jeśli dom rodzinny nie jest w stanie zapewnić dziecku właściwej opieki np. na skutek choroby matki, prowadzenia sprawy rozwodowej, alkoholizmu w rodzinie;
- nawiązanie kontaktu z sądem, jeśli zachodzi konieczność zapewnienia dziecku lub młodocianemu kuratora.

Pod opieką poradni zdrowia psychicznego każde dziecko lub młodociany, który podjął próbę samobójczą powinien pozostawać przez okres co najmniej jednego roku ze względu na niebezpieczeństwo ponowienia próby samobójczej⁴².

Również według O. Halfon i współpracowników istotną rolę w zapobieganiu ponownym próbom samobójczym, podejmowanym przez młodocianych, może odegrać dostatecznie długa hospitalizacja w oddziale psychiatrycznym z możliwością kontynuowania nauki szkolnej⁴³.

W Klinice Psychiatrii Wieku Rozwojowego Akademii Medycznej w Warszawie w każdym przypadku, gdy dziecko lub młodociany jest hospitalizowany z powodu wypowiedania myśli samobójczych lub podjętej próby samobójczej, podejmuje się działania mające na celu uniemożliwienie dokonania lub ponowienia próby samobójczej⁴⁴. W tym celu przeprowadza się wywiady z rodzicami lub opiekunami dziecka czy młodocianego. Ocenia się: sytuację rodzinną występowanie w rodzinie chorób psychicznych, dokonanych lub usiłowanych samobójstw, wcześniejszy rozwój dziecka jego cechy osobowości, sytuację szkolną kontakty z rówieśnikami, zachowanie w ciągu kilku dni lub godzin poprzedzających wypowiedanie myśli samobójczych lub dokonanie próby samobójczej. Ocenia się również dalsze zachowanie młodocianego.

Podczas badania psychiatrycznego uzyskuje się informacje o tym, jak pacjent: spostrzega swoją sytuację rodzinną i szkolną dlaczego wypowiedał myśli samobójcze lub podjął próbę samobójczą jakie były jego intencje, jaki był sposób dokonania zamachu na życie, czy podjął

⁴² Tamże, s. 741.

⁴³ Za J. Kolender, *Zapobieganie...*, s. 95.

⁴⁴ B. Pilecka, *op. cit.*

środki, które miały zapobiec ocaleniu, czy zostawił listy pożegnalne, jak zachowywał się potem, jak obecnie ocenia swoje zachowanie, czy myśli samobójcze ustąpiły, czy ma plany na przyszłość. Ocenia się, czy występują objawy psychopatologiczne, czy podjęta próba zmieniła postawę pacjenta i rodziny wobec stresujących trudności, czy są gotowi i na ile zdolni do dokonania zmian i poprawy komunikacji w rodzinie. Dokonuje się analiz, czy zachodzi konieczność zmiany sytuacji szkolnej, czy pacjent ma grupę wsparcia. W toku dalszej hospitalizacji pogłębia się diagnozę psychiatryczno-psychologiczną poprzez dalsze rozmowy oraz badanie za pomocą kwestionariusza Siegelmana i Roe „Mój ojciec”, „Moja matka” krakowskiego kwestionariusza objawowego do mierzenia depresji, testu inteligencji Wechslera, testu Cattela, zdań niedokończonych Kostrzewskiego.

Następnie, zależnie od wskazań, podejmuje się próbę korekcji wadliwych metod wychowawczych rodziców, prowadzi się różnorodne formy psychoterapii, w tym rodzinną grupową indywidualną nawiązuje się kontakt ze szkołą w celu zapewnienia dziecku pomocy, gdy ma trudności w nauce lub duże braki w wiadomościach szkolnych. W poszczególnych przypadkach rozważa się z rodzicami i nauczycielami konieczność zmiany klasy lub przeniesienia do innej szkoły. Jeśli dom rodzinny nie jest w stanie zapewnić dziecku właściwej opieki, np. na skutek choroby matki, prowadzenia sprawy rozwodowej – pacjent jest kierowany do sanatorium neuropsychiatrycznego. Gdy zachodzi konieczność zapewnienia pacjentowi dozoru kuratora lub umieszczenia go w Domu Dziecka, zostaje nawiązany kontakt z sądem. Jeżeli pacjent przebywa w Domu Dziecka, nawiązuje się kontakt z wychowawcą lub dyrektorem, wspólnie analizuje przyczyny podjętej próby samobójczej i formy pomocy. Gdy istnieją uzasadnione wskazania, stosuje się leczenie farmakologiczne.

Podczas pobytu w Klinice pacjenci uczęszczają do szkoły, dzięki czemu mogą wyrównać zaległości, poprawić samoocenę i nauczyć się lepiej tolerować stres szkolny.

Wypisując pac z oddziału, zaleca się dalsze kontrole w Poradni Przyklinicznej lub kieruje się go do Młodzieżowego Ośrodka Psychoterapeutycznego.

Uzyskano informacje o skuteczności prowadzonego postępowania, tj. o Tym na ile zapobiega ono dalszym zamachom samobójczym podejmowanym przez byłych pacjentów Kliniki. Z Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego otrzymano dane świadczące o tym, że spośród 90 osób hospitalizowanych w latach 1981-1989 nikt nie zmarł z powodu

próby samobójczej. Następnie została wysłana do tych osób ankieta zawierająca pytania o funkcjonowanie psychospołeczne, występowanie myśli samobójczych i objawów psychopatologicznych oraz o podejmowanie dalszych prób samobójczych. Ankiety odesłało 40 osób, spośród których 37 nadawało się do interpretacji. Cztery osoby podały, że ponowiły próbę samobójczą, jednaście, że miewają myśli samobójcze, funkcjonowanie psychospołeczne tylko dziewięciu można było określić jako dobre, jedenastu – jako średnie, a siedemnastu – jako złe⁴⁵. Dane te pozostają w zgodzie z wynikami U. Otto, który stwierdził, że młodzi dorośli, którzy w przeszłości podejmowali próby samobójcze, funkcjonują istotnie gorzej niż ci, którzy takich prób nie podejmowali⁴⁶. Można uważać, że mimo podejmowanych działań prewencyjnych stanowią oni grupę ryzyka zagrożoną zgonem z powodu samobójstwa.

Oddzielnego omówienia wymaga zapobieganie samobójstwom uczniów w szkołach w 2007 r. opublikowano poradnik dla nauczycieli i innych pracowników szkoły dotyczący zapobiegania samobójstwom⁴⁷.

Samobójstwa uczniów stanowią specyficzny problem ponieważ wśród uczniów – kolegów przejawiają się procesy traumatyczne związane z konkretną sytuacją suicydalną.

W Polsce w 2008 r. zarejestrowano wśród uczniów 20 zamachów samobójczych i wiele przypadków usiłowań.

Wzorem ogólnoedukacyjnego programu zapobiegania samobójstwom można wskazać następujące kierunki działań:

- upowszechnianie wiedzy i danych statystycznych o zjawisku samobójstwa (omówienie czynników suicydogennych, problemu motywacji ku zachowaniom rezygnacyjnym, symptomów samobójczych, struktury i dynamiki samobójstw);
- rozwijanie u młodzieży różnych umiejętności i kompetencji w zakresie funkcjonowania społecznego, które poprawiłyby jakość ich relacji z rówieśnikami, rodzicami, nauczycielami;
- wyposażenie w umiejętności i kompetencje, dzięki którym młodzież lepiej sobie radzi w sytuacjach stresowych i rozwiązuje swoje osobiste problemy;
- zachęcanie młodych ludzi do szukania pomocy i kierowanie swoich kolegów i przyjaciół do odpowiednich źródeł pomocy profesjonalnej;

⁴⁵ Za J. Komender, *Zapobieganie...*, s. 97.

⁴⁶ U. Otto, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁷ Światowa Organizacja Zdrowia, Rzecznik Praw Dziecka, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Polskie Towarzystwo Suicydologiczne: *Poradnik dla nauczycieli i innych pracowników szkoły*, Warszawa 2007.

- zdobywanie umiejętności dzielenia się swoimi emocjami związany mi głównie ze stratą, żalem, smutkiem.

Cenne są wyniki badań odnośnie efektywności tych programów. Wykazano, że przescholona młodzież ma wyższy poziom wiedzy o zjawisku samobójstwa (w tym o symptomach samobójczych) oraz o tym, w jaki sposób kontaktować się z lokalnymi instytucjami pomocy profesjonalnej. Wykazano również, że młodzież częściej kieruje swoich kolegów, znajdujących się w sytuacji kryzysowej do odpowiedniej placówki. Natomiast nie stwierdzono, aby przescholona młodzież chętniej zwracała się do dorosłych (nauczycieli, pedagoga, rodziców) o pomoc i wsparcie w sytuacji trudnej⁴⁸.

Summary

Prevention measures and treatment of children and young people demonstrating suicidal behaviour

The article deals with the problems of suicides and suicide attempts of young people, which is still an open issue, requiring constant complementing. The work contains detailed description of motivations and conditions of suicide attempts undertaken by youth and children, including also mutually affecting factors such as: mental and sociological, biological, mental disorders, genetic impairments, important family events, personality features, life events and chronic diseases. An outline of suicide prevention proceedings is presented, with special focus on prevention of suicides among school children.

⁴⁸ Tamże, s. 33.

Miroslaw Wróblewski

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Ochrona prawna dziecka w prawie Unii Europejskiej

1. Przesłanki i uwarunkowania ochrony praw dziecka w Unii Europejskiej

Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie podstawowych założeń, przesłanek i elementów systemu ochrony praw dziecka w prawie Unii Europejskiej, a także celów strategicznych, jakie w zakresie tej ochrony stawia przed sobą Unia. Wyczerpujące omówienie tego tematu z pewnością nie jest możliwe w niniejszym opracowaniu z racji jego ograniczonej wielkości. Przedstawienie kilku uwag na temat specyfiki wspólnotowych regulacji w tym obszarze, zważywszy w szczególności perspektywę pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wydaje się jednak pożądane. Co ciekawe, w oficjalnych podsumowaniach i bilansach 5-lecia polskiego członkostwa w Unii Europejskiej nie wspomina się także w sposób bezpośredni, jakie implikacje dla sytuacji prawnej, społecznej i ekonomicznej polskich dzieci miała akcesja Polski do UE w roku 2004. Przykładowo, w publikacji rocznicowej UKIE (zresztą z racji swej kompleksowości niezwykle pożytecznej), problematyka dzieci pojawia się w zasadzie jedynie w kontekście edukacji¹.

Na wstępie konieczne wydaje się zarysowanie ogólnej sytuacji sfery ochrony praw dziecka w Unii Europejskiej na tle współczesnego świata. Jak podkreślono podczas specjalnej sesji ONZ poświęconej sprawom dzieci, istnieje ogromna przepaść pomiędzy dobrymi intencjami leżącymi u podstaw traktatów międzynarodowych a faktycznym ubóstwem, zaniechaniem i wykorzystywaniem, które muszą znosić miliony dzieci na całym świecie². Spośród 2,2 mld dzieci na świecie 86% mieszka w krajach rozwijających się, ponad 95% dzieci, które umiera przed piątym rokiem życia, nie ma dostępu do kształcenia na poziomie podstawowym, bądź pada ofiarą przemocy lub wykorzystywania seksual-

¹ *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

² Oświadczenie UE na 57. Sesję Specjalną Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, 2003. Za: *Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, {SEC(2006) 888} {SEC(2006) 889}, KOM(2006) 367 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 4.7.2006, s. 4.

nego. Około 17% wszystkich dzieci na świecie nie zapisuje się do szkół podstawowych. Na naszym globie pracuje 218 mln dzieci, w tym 5,7 mln w szczególnie ciężkich warunkach. Szacuje się, że ponad milion dzieci rocznie pada ofiarą procederu handlu ludźmi. W obecnej chwili 300 tys. dzieci walczy w konfliktach zbrojnych³.

W tym kontekście Unia Europejska jawi się jako oaza zapewniająca stosunkowo wysoki poziom ochrony podstawowych praw dziecka. Nie jest to jednak miejsce, w którym brak problemów. Z uwagi na poważne problemy gospodarcze, społeczne i polityczne, z którymi boryka się Unia, jak i poszczególne jej państwa członkowskie, wiele związanych z nimi negatywnych zjawisk wpływa na dzieci. Stają one w szczególności, w kontekście obecnego w Unii kryzysu ekonomicznego, w obliczu większego zagrożenia ubóstwem w porównaniu do reszty społeczeństwa (20% w przypadku dzieci w wieku 0-15 lat i 21% w przypadku dzieci i młodzieży w wieku 16-24 lat w porównaniu z 16% w przypadku dorosłych)⁴. Co szczególnie porażające, jeśli chodzi o wskaźniki ubóstwa wśród dzieci w Unii Europejskiej, Polska plasowała się jeszcze niedawno pod tym względem na ostatnich miejscach (zagrożenie ubóstwem obejmowało w 2006 r. ok. 20% dzieci)⁵. W całej Unii Europejskiej za podstawowe problemy dotyczące dzieci uznaje się kwestie stosowania przemocy wobec dzieci, handel i wykorzystywanie dzieci, w tym zjawiska turystyki seksualnej i pornografii dziecięcej, wykluczenie społeczne i dyskryminacja (np. w stosunku do dzieci odmiennych rasowo). Dlatego, jak podkreśla się w unijnych dokumentach strategicznych, Unia Europejska poczuwa się do odpowiedzialności za zapewnienie poszanowania podstawowych praw dziecka i uważa, że „może wnieść zasadniczą i istotną wartość dodaną” w tym obszarze⁶. Unia wspiera państwa członkowskie w ich wysiłkach na tym polu, szczególnie poprzez stanowienie ustawodawstwa i podejmowanie działań mających na celu rozwiązywanie problemów i przeciwdziałanie zjawiskom mającym zasięg ponadnarodowy. Zgodnie więc z traktatową zasadą subsydiarności, Unia podejmuje działania w sytuacji, kiedy możliwość rozwiązania danego problemu przekracza zdolności państw członkow-

³ Dane UNICEF, UNIFEM, ONZ za: *Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, op. cit., s. 4-5.

⁴ *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, The Social Protection Committee, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2, European Communities 2008.

⁵ SILC(2006) income year 2006 for IE and the UK); except for BG and RO – estimates based on the National Household Budget Survey.

⁶ *Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, op. cit., s. 6.

skich działających osobno. Ponadnarodowe i transgraniczne zjawiska, takie, jak międzynarodowa przestępczość, zagrożenia dla dzieci związane z międzypaństwową migracją, muszą być rozwiązywane na poziomie unijnym, który zapewniać może lepsze środki działania, zarówno pod względem prawnym, organizacyjnym, jak i finansowym.

Regulacje stanowiące na poziomie Unii Europejskiej w coraz istotniejszy sposób oddziałują na kształt systemu ochrony praw dziecka, wpływając w szczególności na prawo krajowe, czerpiąc swą inspirację zaś z międzynarodowych instrumentów ochrony praw dziecka, takich jak Konwencja ONZ o Prawach Dziecka z 1989 roku⁷, oraz ochrony praw człowieka, takich, jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tym sensie możemy więc mówić o multicytryczności systemu ochrony praw dziecka w Europie, który kształtuje się na naszych oczach.

W tym miejscu konieczne wydaje się wspomnienie o historycznych przesłankach i uwarunkowaniach regulacji ochronnych względem dziecka w prawie Unii Europejskiej. W traktatach założycielskich nie zdecydowano się na wprowadzenie przepisów, które wyraźnie stanowiłyby o ochronie praw podstawowych przez Wspólnoty. Prawa dziecka nie były wyjątkiem. Pomimo, że prawo wtórne stanowiące na podstawie przepisów traktatowych dotyczyło niejednokrotnie dzieci, same traktaty nie wspominały o konieczności poszanowania ich praw we wspólnotowej działalności. Dzięki jednak orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS) prawa podstawowe, w tym prawa dziecka, zostały włączone do wspólnotowego porządku prawnego jako tzw. zasady ogólne prawa wspólnotowego. ETS wskazał, jako inspirację ochrony praw we Wspólnotach Europejskich, m.in. na wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które – choć nie zawsze wprost – regulują także aspekty ochrony prawa dziecka. Wystarczy chociażby wymienić chronione przez Konwencję prawo do życia rodzinnego, czy prawo do nauki.

W renomowanych podręcznikach prawniczych prawa Unii Europejskiej prawa dziecka w Unii Europejskiej także wspomniane są marginalnie i szcątkowo⁸. O dzieciach w prawie unijnym w podręcznikach tych wspomina się przede wszystkim w kontekście uprawnień pracowników

⁷ Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. Pełny tekst dostępny na stronie <http://www.unicef.org/crc/crc.htm>. Zob. także *Konwencja o Prawach Dziecka. Analiza i wykładnia*, praca zbiorowa pod red. T. Smoczyńskiego, Poznań 1999.

⁸ Zob. np. P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, Materials*, Oxford University Press 2003.

wspólnotowych do przemieszczania się i wynikających z tego praw członków jego rodziny, w tym dzieci⁹. Wydawać by się więc mogło, że prawa dziecka pojawiły się w prawie wspólnotowym najpierw jako uprawnienia związane z korzystaniem z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, nie zaś jako prawa podstawowe. Jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości, orzekając w sprawie z powództwa Komisji Europejskiej przeciwko Niemcom, dotyczącej sposobu implementacji rozporządzenia 1612/68 o pracownikach migrujących, stwierdził, że „rozporządzenie 1612/68 musi być interpretowane w świetle wymagania poszanowania życia rodzinnego określonego w art. 8 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wymaganie to jest jednym z praw podstawowych, które, zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału, zostało powtórzone w Jednolitym Akcie Europejskim i jest uznawane w prawie wspólnotowym”¹⁰. Podobnie w wyroku z 2002 roku, Trybunał wywiódł prawo do ochrony życia rodzinnego z art. 8 Europejskiej Konwencji, odwołując się jednakże również do swobody traktatowej (tym razem swobody świadczenia usług) i gwarantującego ją prawa wtórnego¹¹. ETS w orzeczeniu tym przywołał liczne przepisy aktów prawa wtórnego, zapewniających ochronę rodzin i dzieci obywateli państw członkowskich w celu likwidacji utrudnień związanych z korzystaniem z podstawowych swobód¹². Można z tego wysnuć wniosek, że prawa dzieci w tym zakresie chronione były (i oczywiście są nadal) przez Trybunał jako prawa podstawowe, stanowiące zasady ogólne prawa wspólnotowego, w ramach konwencyjnego prawa do poszanowania życia rodzinnego, aczkolwiek w istocie podstawowe swobody to pierwszy obszar w Unii, na którym „pojawiły się” prawa dziecka. Państwa członkowskie interpretując i stosując prawo wspólnotowe powinny to czynić w sposób szanujący prawa zapisane w Europejskiej Konwencji, nawet, gdy akt prawa wspólnotowego nie zawiera w sobie dochodzonego prawa¹³. Ta linia orzecznicza została potwierdzona w kolejnych wyrokach w sprawach *Wachauf*¹⁴

⁹ *Ibidem*, s. 734-746.

¹⁰ Wyrok w sprawie 249/86, *Komisja przeciwko Niemcom* (1989), ECR 1263.

¹¹ Wyrok w sprawie C-60/00, *Mary Carpenter przeciwko Secretary of State for the Home Department* (2002), ECR I-6279.

¹² Zdaniem M. Dybowskiego, jeśli ETS nie wskazuje wyraźnie na źródło inspiracji, towarzyszące uznaniu jakiegoś prawa za fundamentalne, „należy wówczas przyjąć za założone, iż uznane w ten sposób prawo w jakiś sposób wynika z norm prawa wspólnotowego lub z też z norm prawa wtórnego można odtworzyć, jakie dobra korzystają z ochrony i na tej podstawie odtworzyć czyjeś prawo do ochrony takich lub podobnych dóbr”: M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 103.

¹³ P. Craig, G. de Burca, *EU Law...*, *op. cit.*, s. 340.

¹⁴ Wyrok w sprawie 5/88, *Wachauf* (1989), ECR 2609.

i *Karlsson*¹⁵. Podkreślenia wymaga także fakt, iż ETS uznaje się za właściwy do kontroli przestrzegania praw podstawowych, w tym konwencyjnego prawa poszanowania życia prywatnego, jedynie w sytuacji implementowania lub wykonywania przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, albo też zastosowania wyłączeń od wspólnotowych reguł. Poza jego mandatem jest „kontrola zgodności z Europejską Konwencją prawa krajowego, będącego poza zasięgiem prawa Wspólnot”¹⁶.

Z konwencyjnego prawa do poszanowania życia rodzinnego Trybunał Sprawiedliwości wysnuł także, związane ze stosowaniem rozporządzenia 1612/68, prawo dziecka do nauki. Trybunał podnosząc, że celem tego rozporządzenia się ułatwienie w przemieszczaniu się pracowników oraz umożliwienie całej rodzinie integracji w goszczącym państwie członkowskim, stwierdził, że przysługujące dzieciom na podstawie prawa wspólnotowego prawo do pobytu i nauki musi być interpretowane w świetle zasady poszanowania prawa do życia prywatnego określonego w przepisie art. 8 Europejskiej Konwencji¹⁷. Prawu zaś dziecka pracownika do edukacji w państwie członkowskim towarzyszy prawo do towarzystwa ze strony rodzica będącego głównym opiekunem.

Dzisiaj w traktatach wspólnotowych nadal nie można odnaleźć wyraźnego sformułowania odnoszącego się do ochrony praw dziecka w Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że Unia w ogóle nie zajmuje się prawami dzieci, czy też, że los ich jest jej obojętny. Wprost przeciwnie, prawa dziecka w Unii dostrzegane są w coraz szerszym zakresie, zaś kwestii ich należytej ochrony poświęcana jest na poziomie unijnym coraz większa uwaga.

W ujęciu przedmiotowym w samych traktatach kwestia sytuacji prawnej dziecka w UE pojawia się jednak zgoła marginalnie. W przepisach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wzmianka o dziecku pojawia się zaledwie jednokrotnie – przepis art. 13 TWE dotyczy kwestii podatkowych w odniesieniu do urzędników i innych pracowników Wspólnoty. Podobnie jest w przypadku Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Wyraźnie o dziecku wspominają jedynie postanowienia Tytułu VI TUE odnoszące się współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Art. 29 TUE stanowi, iż celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspól-

¹⁵ Wyrok w sprawie C-292/97, *Karlsson* (2000), ECR I-2737.

¹⁶ Wyrok w sprawie 12/86, *Demirel przeciwko Stadt Schwabisch Gmund* (1987), ECR 3719.

¹⁷ Wyrok w sprawie C-413/99, *Baumbast, R przeciwko Secretary of State for the Home Department* (2002), ECR I-7091.

ne działanie Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Cel ten zaś jest osiągnięty m.in. poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom. Ta kompetencja Unii stanowi podstawę prawną do najbardziej obszernego ustawodawstwa unijnego odnoszącego do poszanowania i ochrony praw dzieci.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., po raz pierwszy w historii integracji europejskiej wskazuje wyraźnie i wprost na ochronę praw dziecka jako na cel i zadanie Unii Europejskiej. Nowy art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, na mocy Traktatu z Lizbony, uzyskał następujące brzmienie: „Unia zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Decyzja zatem Konferencji Międzyrządowej z dnia 19 października 2007 r. o włączeniu ochrony praw dziecka do katalogu celów Unii ustanowiła nową traktatową podstawę dla aktywności wspólnotowej w tym obszarze.

2. Prawa dziecka w Karcie Praw Podstawowych UE i prawie wtórnym

Dzięki planowanemu początkowo włączeniu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁸ (KPP) w skład Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jako jego Część II, dojść miało do konstytucjonalizacji praw podstawowych w porządku prawnym Unii Europejskiej¹⁹. Fiasko europejskiej konstytucji zniweczyło te plany. Na mocy Traktatu z Lizbony Karta Praw Podstawowych uzyskać ma „taką samą moc prawną jak traktaty” (art. 6 TUE), przy czym jednak zakres jej stosowania obwarowany został kilkoma istotnymi zastrzeżeniami. Karta nie rozszerza kompetencji Unii określonych w traktatach. Prawa i wol-

¹⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej proklamowana uroczystie w dniu 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję (Dz. Urz. 2007 C 303/1). Tekst ten przejmując, z dostosowaniami, Kartę proklamowaną dnia 7 grudnia 2000 r. i zastępuje ją od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony (Dz.U. 2000 C 364 z 18.12.2000; tekst dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

¹⁹ O ile jednak nie doszło do formalnej konstytucjonalizacji praw podstawowych, można mówić o ich konstytucjonalizacji materialnej, mając na uwadze w szczególności konstytucjonalizację sądową praw podstawowych dokonywaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości – zob. M. Wróblewski, *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej – pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] „Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej” pod red. S. Dudzika, Zakamycze 2005, s. 69-97.

ności zawarte w Karcie mają być wykładane zgodnie z postanowieniami jej Tytułu VII. Wreszcie interpretacja i stosowanie Karty ma odbywać się z należyтым uwzględnieniem „Wyjaśnień dotyczących Karty Praw Podstawowych”, które zostały sporządzone w oficjalnym dokumencie Prezydium Konwentu²⁰. Prawa dziecka określone w Karcie muszą być więc interpretowane i mogą mieć zastosowanie przy uwzględnieniu powyższych uwarunkowań.

Zwrócić też należy uwagę, iż wspomniane przez Komisję Europejską międzynarodowe dokumenty nie stanowią wszystkich źródeł inspiracji treści Karty. Prawa i wolności zawarte w Karcie wynikają bowiem także ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, innych wspólnych zobowiązań prawnomiędzynarodowych oraz z orzecznictwa sądów międzynarodowych, w tym w szczególności trybunału strasburskiego²¹. Polska, z racji akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004, nie miała bezpośredniego wpływu na pierwotną treść Karty. Stawiane jest więc pytanie o stopień korespondencji i relację między prawami dziecka zawartymi w Konstytucji RP oraz w Karcie Praw Podstawowych UE²². Wspomnieć także trzeba, że Traktat z Lizbony, podobnie jak traktat konstytucyjny, wyposaża Unię w kompetencję przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co znacząco może wzmocnić system ochrony praw podstawowych w UE.

Podkreślenia wymaga fakt, że dopiero w przyjętej w roku 2000 Karcie Praw Podstawowych UE (dalej: Karta), która wciąż jest dokumentem niewiążącym prawnie, prawa dziecka są określone w Unii sposób wyraźny. Przepis art. 24 Karty stanowi, iż:

„1. Dzieci mają prawo do ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Mogą swobodnie wyrażać swe poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, w zależności od ich wieku i dojrzałości.

2. Wszystkie działania dotyczące dzieci, zarówno podejmowane przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy podporządkować najlepszym interesom dziecka.

3. Każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami”.

²⁰ Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE z 2007 r., C 303/17).

²¹ Zob. preambuła do Karty Praw Podstawowych.

²² Pytanie to wraz z propozycją odpowiedzi stawia w zakresie ogółu wolności i praw zawartych w Karcie: E.H. Morawska, *Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 1(90)/2009, s. 31-53.

Wejście w życie Karty Praw Podstawowych nastąpi wraz z uzyskaniem mocy wiążącej przez Traktat z Lizbony. Z tym też dniem Unia po raz pierwszy w sposób wyraźny i jednoznaczny proklamuje zasadę poszanowania interesów i praw dziecka.

Należy podkreślić, że bezpośrednią inspiracją przepisu art. 24 Karty są regulacje Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 roku (w szczególności jej art. 3, 9, 12 i 13). Dlatego też uregulowania konwencyjne wpływają intensywnie na sposób rozumienia tych praw w Unii Europejskiej. Konwencja Narodów Zjednoczonych znajduje zresztą swoje odzwierciedlenie także w licznych innych aktach prawnych w systemie prawnym Unii Europejskiej²³. Ustęp 3 art. 24, zgodnie z Wyjaśnieniami do Karty, uwzględnia fakt, że w ramach tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prawodawstwo Unii w zakresie spraw cywilnych mających skutki transgraniczne, w odniesieniu do których art. 81 TWE przewiduje niezbędne uprawnienia, może zawierać w szczególności prawo do odwiedzin umożliwiające dzieciom regularne i bezpośrednio kontakty z obojgiem rodziców.

W Karcie Praw Podstawowych UE zawarte są także inne przepisy, które mają niezwykle istotne znaczenie dla ochrony praw dziecka. Wspomnieć tu należy przede wszystkim przepis art. 33 Karty (zatytułowany „Życie rodzinne i zawodowe”), który stanowi:

„1. Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej.

2. W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka”.

Zgodnie z Wyjaśnieniami do Karty, podstawą przepisu art. 33 ust. 1 Karty jest art. 16 Europejskiej Karty Społecznej. Z kolei ust. 2 art. 33 wywodzi się z dyrektywy Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią oraz dyrektywy 96/34/WE w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Opiera się również na art. 8

²³ C. Mik, *Prawa dzieci w UE – aspekty prawno-traktatowe*, [w:] „Prawa dziecka po przystąpieniu do Unii Europejskiej”, red. M. Potapowicz, M. Krauzowicz, P. Przybylski, Materiały z konferencji Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 16 czerwca 2004, s. 32.

Europejskiej Karty Społecznej (ochrona związana z macierzyństwem) oraz wywodzi się z art. 27 zmienionej Karty Społecznej (prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równych szans i równego traktowania). W Wyjaśnieniach podaje się, że określenie „macierzyństwo” obejmuje okres od poczęcia do zakończenia karmienia piersią.

W zakresie dotyczącym rodziny należy również wspomnieć o przepisie art. 8 Karty przyznającym każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz o art. 9, który stanowi, iż „Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Przepis ten został wprowadzony m.in. na wyraźne życzenie niektórych państw członkowskich, które chcą pozostać suwerenne w zakresie dotyczącym m.in. tak delikatnej i drażliwej problematyki, jak małżeństwa jedнопłciowe, czy adopcja dzieci przez pary homoseksualne. W świetle tego jednoznacznego przepisu Karty stwierdza się, że Unia wyraźnie wskazała na wyłączność regulacji krajowej tych zagadnień. Zdaniem jednak niektórych, przepis ten nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia możliwości zachowania suwerennej krajowej decyzji we wskazanym wyżej zakresie. Konieczne więc wydaje się krótkie wyjaśnienie dotyczące tychże wątpliwości.

Art. 9 Karty reguluje prawo do założenia rodziny stwierdzając, iż „prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Prawa te znajdują swoje odzwierciedlenie w art. 18 Konstytucji RP, który stwierdza, że „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Statusu rodziny w polskiej konstytucji dotyczą także art. 33 ust. 1 – zasada równości praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, art. 47 – ochrona prywatności życia rodzinnego, art. 48 – prawa rodzicielskie, art. 71 – ochrona dobra rodziny oraz prawo rodziny do pomocy ze strony władz publicznych.

Wokół powołanego wyżej postanowienia Karty narosło wiele kontrowersji i wątpliwości, przede wszystkim odnoszących się do ewentualności narzucenia przez nich konieczności przyznania związkom osób tej samej płci takiego samego statusu, jak małżeństwom. Z uwagi na wyrażane wątpliwości w Wyjaśnieniach do Karty można odnaleźć komentarz treści następującej: „Brzmienie artykułu zostało zaktualizowane, aby objąć przypadki, w których ustawodawstwo krajowe uznaje inne możliwości założenia rodziny niż zawarcie małżeństwa. Artykuł ten nie stanowi o nadaniu statusu związku małżeńskiego związkom osób tej

samej płci ani tego nie zakazuje. Prawo to jest więc podobne do prawa przewidzianego przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak jego zakres może być rozszerzony, jeżeli ustawodawstwo krajowe tak przewiduje”. Zdaniem komentatorów, nie może zatem budzić wątpliwości stwierdzenie, że KPP nie narzuca w tym względzie żadnych rozwiązań. Standard ochrony ma być oparty na prawie krajowym, a zatem dopuszcza się jego znaczące, a nawet wręcz fundamentalne zróżnicowanie. W świetle zaś postanowień Konstytucji RP można, zdaniem R. Wieruszewskiego, jednoznacznie stwierdzić, że postanowienia KPP nie modyfikują tych standardów²⁴.

Niemniej jednak niektóre państwa nie podzieliły przekonania o jednoznaczności takiej interpretacji. Stało się to powodem dołączenia do Traktatu z Lizbony tzw. protokołu polsko-brytyjskiego. Polska przyłączyła się do pierwotnie wyłącznie brytyjskiej propozycji protokołu przede wszystkim w związku z obawą o możliwość narzucenia przez KPP (czy też Europejski Trybunał Sprawiedliwości interpretujący Kartę) standardów moralnych i obyczajowych, zwłaszcza zaś bezwzględnego zakazu dyskryminacji, który obejmuje zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i kształtu przepisów (wykładanych z zastosowaniem Wyjaśnień do KPP) dotyczących prawa rodzinnego. Kwestia ta pozostaje jednak poza zakresem rozważań niniejszego artykułu, wskazać należy jednak na obszerną już literaturę omawiającą kwestię protokołu, w większości zresztą oceniającą krytycznie przystąpienie do niego Polski²⁵.

Kolejną niezwykle istotną, z punktu widzenia praw dziecka, regulacją jest przepis art. 14 Karty („Prawo do nauki”), stanowiący, iż:

„1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.

2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.

3. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem

²⁴ R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] „Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej” pod red. J. Barcza, Warszawa 2008, s. 121.

²⁵ Zob. A. Wyrzumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, [w:] „Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej”, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2008, s. 177-215; *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2008 (m.in. rozdziały autorstwa M. Wyrzykowskiego i A. Wyrzumskiej). Odmienne: B. Banaszak, cytowany przez A. Wyrzumską na s. 210.

religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i z tego prawa.”

Art. 32 Karty statuuje z kolei zakaz pracy dzieci i ochronę młodocianych w pracy, stanowiąc:

„Praca dzieci jest zakazana. Minimalny wiek dopuszczenia do pracy nie może być niższy niż minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, bez uszczerbku dla uregulowań bardziej korzystnych dla młodocianych i z wyjątkiem ograniczonych odstępstw.

Młodociani dopuszczeni do pracy muszą mieć zapewnione warunki pracy odpowiednie dla ich wieku oraz być chronieni przed wyzyskiem ekonomicznym oraz jakąkolwiek pracą, która mogłaby szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu lub rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu albo utrudniać im edukację”.

Regulacja ta znajduje swe oparcie w dyrektywie Rady 94/22/WE z 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych, art. 7 Europejskiej Karty Społecznej oraz punktach 20-23 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników²⁶. Zdaniem R. Wieruszewskiego, standard tej ostatniej karty jest wyższy niż wynikający z art. 32 KPP, który nie wprowadza całkowitego zakazu pracy dzieci, a jedynie chroni je przed wykonywaniem pracy, która może być niebezpieczna lub też może kolidować z kształceniem dziecka, bądź może być szkodliwa dla zdrowia dziecka lub jego rozwoju fizycznego, umysłowego, duchowego, moralnego lub społecznego²⁷.

Warto zwrócić uwagę, iż o ile wskazane wyżej przepisy art. 8, 9 oraz 14 znajdują się w Karcie w tytule „Wolności”, art. 24 w tytule „Równości”, o tyle art. 32 w tytule „Solidarność”. Zasadny więc powinien być wniosek, że prawa dziecka w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej ufundowane zostały na trzech zasadach – wolności, równości i solidarności. Do tej triady aksjologicznej należałoby z pewnością dodać zasadę godności, która odnosi się – poprzez poszanowanie godności każdego człowieka – również do dzieci (art. 1 Karty).

Prawa zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE, które odzwierciedlają i odpowiadają prawom zagwarantowanym Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności określić można mianem praw konwencyjnych. Odpowiedniość ta jest jednoznaczna szczególnie w sytuacji, gdy wyraźnie wskazują na to Wyjaśnienia Kon-

²⁶ Dz. Urz. UE 2007 r. C 303/2.

²⁷ R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw...*, *op.cit.*, s. 133-134.

wentu do Karty. Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku praw konwencyjnych prawo zawarte w Karcie ma, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, takie samo znaczenie i zakres jak odpowiednie prawo zawarte w Europejskiej Konwencji. W związku z tym prawnie dozwolone ograniczenia tych praw są takie, jak ograniczenia uznawane przez Konwencję. W omawianym wyżej zakresie w grę wchodzić będą ograniczenia określone przez art. 8 Konwencji.

Powtarzalność praw zawartych w Karcie w odniesieniu do aktów prawnych regulujących prawa człowieka jest wielce charakterystyczna. Karta bowiem co do zasady jedynie potwierdza prawa wynikające z innych źródeł, zebranie zaś ich łączne w KPP stanowi, jak określili to F. Jasiński, ich „wizualizację”²⁸. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że prawa dziecka zasadniczo w Karcie zostały zwizualizowane z innych dokumentów prawnomiędzynarodowych.

Jak zwraca się uwagę, obowiązujące prawo unijne nie nakazuje brać wprost pod uwagę interesów i praw dzieci w kreowaniu polityki Unii oraz w jej działaniach²⁹. Prawo wspólnotowe nie gwarantując jednak praw dziecka wprost, chroni dzieci w formie pośredniej. Różne uprawnienia szczegółowe przewidziane w traktatach faktycznie umożliwiają podjęcie konkretnych pozytywnych działań celem ochrony praw dziecka. Przykładowo, gwarantując swobodę przemieszczania się pracowników na obszarze Unii Europejskiej zapewnia się tę swobodę jednocześnie dziecku pracownika. Unijne regulacje dotyczące edukacji to nie tylko ułatwienia w nauce i studiowaniu, lecz także liczne programy wspierające szkolnictwo ze wspólnego europejskiego budżetu. Unia Europejska stanowi również liczne prawne regulacje przedmiotowe, które uchwalane są w celu ochrony dzieci, np. przepisy dotyczące ochrony małoletnich przed emisją programów telewizyjnych i reklam szkodzących rozwojowi dziecka, przepisy dotyczące handlu ludźmi.

Najbardziej znaczące jest ustawodawstwo unijne w obszarze tzw. III filara. Z szeregu aktów prawnych warto wspomnieć co najmniej o kilku istotnych regulacjach. Są to m.in.: decyzja Rady 2000/375/WSiSW z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwalczania pornografii dziecięcej w Internecie³⁰ oraz decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej³¹. Warto w tym miejscu wspomnieć,

²⁸ F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 221.

²⁹ C. Mik, *Prawa dzieci w UE...*, op.cit., s. 34.

³⁰ Dz. Urz. WE nr L 138 z 9 czerwca 2000 r.

³¹ Dz. Urz. UE nr L 13 z 20 stycznia 2004 r.

że przepisy wymienionej wyżej decyzji ramowej Rady 2004/68/WSiSW były podstawą wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Zarządu Spółki RUCH S.A. w maju 2009 r. w sprawie zasad dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej przez tę spółkę. RPO podjął tę sprawę w związku z wnioskami osób, które zwróciły się do Rzecznika w sprawie kolportażu tego typu prasy w sposób, który może naruszać prawa dziecka³². Rozwój elektronicznych środków komunikacji, które niosą z sobą często rozpowszechnienie treści szkodliwych dla rozwoju dziecka zauważone zostało także przez Wspólnotę, która za cel postawiła zwalczanie sprzecznych z prawem i szkodliwych dla dzieci treści w światowych sieciach komputerowych (decyzja nr 276/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 stycznia 1999 r.). Problematyka ta w prawie unijnym nie jest wyłączną domeną ustawodawstwa III filara UE. O możliwościach ograniczeń swobodnego przepływu towarów o charakterze erotycznym i pornograficznym wyraźnie wypowiedział się Europejski Trybunał Sprawiedliwości na gruncie derogacji od zasady swobodnego przepływu towarów, dopuszczając wprowadzenie przez kraje członkowskie możliwości wprowadzenia ograniczeń w handlu tego typu materiałami na bazie klauzuli moralności publicznej³³. Klauzula moralności publicznej jest przypadkiem derogacji traktatowej, która może mieć szczególne zastosowanie dla celów ochrony praw dziecka. W sprawie dotyczącej zastosowania zakazu importu czasopism pornograficznych na terytorium Wielkiej Brytanii, ETS w wyroku w sprawie *Henn & Darby* orzekł wyraźnie, że każde państwo członkowskie może samodzielnie określić, co jest zgodne z przyjętą na jego terytorium koncepcją moralności.

Ochrona praw dziecka w prawie wspólnotowym przejawia się zatem także w odniesieniu do możliwości stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej ograniczeń w stosunku do swobód wspólnego rynku (swobody przepływu pracowników, towarów, usług i kapitału) uzasadnionych ochroną praw podstawowych, w tym ochrony praw dziecka. Sądy i administracja państw członkowskich mogą zatem stosować przepisy prawa krajowego, które wprowadzają restrykcje w funkcjonowaniu wspólnego rynku, jeżeli wymaga tego ochrona interesu ogólnego w postaci jednego z praw podstawowych (np. praw dzie-

³² RPO-615321-1/09/AB.

³³ Wyrok w sprawie *Regina v. Henn i Darby*, 34/79 oraz wyrok w sprawie *Conegate v. HM Customs & Excise*, 121/85. Zob. M. Warchoń, *Sprzedaż tak, lecz nie za wszelką cenę*, „Rzeczpospolita”, 14.08.2009, s. C3.

cka)³⁴. Jednocześnie sądy krajowe zobowiązane są uwzględniać – przy ocenie dopuszczalności zastosowania przepisów prawa krajowego – ich proporcjonalność z punktu widzenia ich wpływu na prawa podstawowe, przysługujące jednostkom na podstawie prawa wspólnotowego.

Z kolei szereg regulacji unijnych dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn odnosi się pośrednio także do dzieci, mowa tu zarówno o przepisach traktatowych, takich jak art. 12 TUE, jak i przepisach prawa wtórno. Dotyczy to w szczególności tych regulacji, które ustanawiają ochronę kobiety przed dyskryminacją związaną z ciążą, porodem, urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi, a następnie wychowywaniem dziecka. Jedynie tytułem przykładu należy wspomnieć o szczegółowych przepisach, ustanowionych przez Unię Europejską w celu ochrony pracy kobiet, tj. dyrektywie Rady 92/85/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią³⁵.

3. Strategia Unii Europejskiej na rzecz praw dziecka

W dniu 4 lipca 2006 r. Komisja Europejska przyjęła dokument „W kierunku strategii na rzecz praw dziecka”³⁶. W komunikacie tym stwierdzono, że prawa dzieci tworzą część praw człowieka, które przestrzega Unia i państwa członkowskie w zakresie określonym traktatami międzynarodowymi, w tym w szczególności Konwencją o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r., protokołami do tej konwencji³⁷, a także Europejską Konwencją Praw Człowieka. W komunikacie podkreśla się, że Unia wyraźnie uznała prawa dziecka w Karcie Praw Podstawowych UE, w tym zwłaszcza w art. 24 Karty.

Jak stwierdzono w komunikacie, jego celem jest wypracowanie kompleksowej strategii UE na rzecz skutecznego propagowania i ochrony praw dziecka w różnych dziedzinach polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej oraz wspierania wysiłków państw członkowskich

³⁴ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe*, [w:] „Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy”, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 236 i n.

³⁵ Zob. M. Domańska, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] „Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy”, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 179 i n.

³⁶ *Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, op. cit.

³⁷ Protokół ONZ o zapobieganiu, zwalczaniu i karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi; Protokół ONZ do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii; Protokół do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne.

w tym zakresie. Należy dodać, że Komisja określiła prawa dziecka jako jeden ze swoich priorytetów w komunikacie w sprawie strategicznych celów na lata 2005-2009: „Szczególnym priorytetem powinna być skuteczna ochrona praw dzieci, zarówno w odniesieniu do ekonomicznego wyzysku, jak i wszystkich form wykorzystywania, a Unia powinna tu służyć za przykład dla reszty świata”³⁸. Z kolei w marcu 2006 r. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, by „podjęły działania konieczne w celu szybkiej i znaczącej redukcji ubóstwa wśród dzieci, dając wszystkim dzieciom równe szanse, niezależnie od ich pochodzenia społecznego”. Wspomniany wyżej komunikat Komisji jest więc polityczną kontynuacją tak zarysowanej koncepcji ochrony praw dziecka w UE.

Jak już wspomniano, pierwotnie Unii Europejskiej ani Wspólnotom nie przyznano wyraźnej kompetencji w zakresie praw podstawowych, co dotyczy również praw dziecka. Co ciekawe, Unia, pomimo przełomowych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, datujących się co najmniej od roku 1969³⁹, w których prawa człowieka wkroczyły do prawa europejskiego jako ogólne zasady prawa wspólnotowego, przez długi okres czasu nie zauważała w wyraźny sposób problematyki ochrony praw dziecka. Jednak było to jedynie kwestią czasu, zważywszy na fakt, że Unia prawa dzieci regulowała już wcześniej w sposób pośredni. Także, jak słusznie się zauważa, „brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji {między Unię a państwa członkowskie – przyp. MW} pozwala Unii na włączanie coraz to nowych dziedzin życia politycznego, społecznego bądź gospodarczego do swojego władztwa”⁴⁰. Celem strategicznym Unii Europejskiej jest „włączanie praw dziecka w stosownych przypadkach do własnej polityki prowadzonej w oparciu o różne traktatowe podstawy prawne (włączanie określonej problematyki w nurt polityki)”⁴¹. Tym razem, dążenie Unii do podjęcia szybkich i znaczących kroków dla redukcji biedy wśród dzieci oraz przyznania wszystkim dzieciom równych praw, bez względu na ich pochodzenie społeczne, zasługuje na aprobatę. Nie można jednak uniknąć równoczesnej konstatacji o nieco mglistym i ogólnikowym charakterze stworzonej stra-

³⁸ *Strategiczne cele na lata 2005-2009 – Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej Dobrobytu, solidarność i bezpieczeństwo*, COM (2005) 12 wersja ostateczna z 26 stycznia 2005 r.

³⁹ Wyrok w sprawie 29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm-Sozialamt*, ECR 1969, s. 00419. Zob. więcej: A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] „Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy”, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 342-374.

⁴⁰ J. W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 107.

⁴¹ *Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, op.cit., s. 3.

tegi. Pomimo jednak, iż jest to dokument strategiczny o charakterze programowym, stara się on jednak nadać kwestii poszanowania praw dziecka prawdziwie europejski wymiar. Strategię można zaliczyć do kategorii aktów prawa miękkiego Unii Europejskiej (*soft law*), którego znaczenie wcale nie jest małe. Wystarczy wziąć pod uwagę stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdza, że „sądy krajowe są zobowiązane do wzięcia pod uwagę aktów <miękkiego prawa>, w szczególności (...), gdy są stworzone po to, by uzupełnić obowiązujące przepisy wspólnotowe”⁴². Także pozostałe organy państw członkowskich UE zobowiązane są, z jednej strony, do powstrzymywania się od wszelkich działań, które mogą uniemożliwić osiągnięcie celów UE określonych w Komunikacie Komisji w kierunku strategii na rzecz praw dziecka, a z drugiej, do podejmowania wszystkich możliwych działań pozytywnych dla urzeczywistnienia unijnych standardów ochrony praw dzieci. Unijna kompleksowa strategia ma zatem na celu zapewnienie, by Unia Europejska przyczyniała się do propagowania i ochrony praw dziecka we wszystkich swoich działaniach wewnętrznych i zewnętrznych i wspierała wysiłki państw członkowskich w tej dziedzinie.

Należy zapytać, czy Komisja Europejska opracowała jakieś bardziej konkretne cele polityki na rzecz poprawy ochrony praw dziecka? Pewne takie bardziej szczegółowe cele zostały określone w stosunku do zwalczania handlu ludźmi, ochrony socjalnej i integracji społecznej, zwalczania pracy wśród dzieci. Opracowano wreszcie „Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie dzieci w konfliktach zbrojnych”. W stosunkach międzynarodowych Komisja promuje międzynarodowe instrumenty ochrony praw dziecka, wykorzystując dla tego celu instrumenty polityczne i programy współpracy. Szczególną uwagę Unia Europejska zwraca na pozycję dzieci w zakresie pomocy humanitarnej. Dlatego też, biorąc pod uwagę fakt, że dzieci jako najbardziej wrażliwa grupa ofiar międzynarodowych konfliktów są najczęstszymi adresatami takiej pomocy opracowano specjalne wytyczne dotyczące dzieci w sytuacjach nagłych i kryzysowych⁴³. Na jako niezwykle istotny element systemu ochrony praw dziecka przez Unię należy wskazać na prawa dzieci jako kryterium akcesji. Przyjęte w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie niosą z sobą m.in. obowiązek zapewnienia poszanowania praw podstawowych (w tym praw dziecka) na tym samym poziomie, na którym są one przestrzegane przez Unię.

⁴² Wyrok w sprawie C-322/88 *Grimaldi*, ECR 1989, I-4407.

⁴³ *Children in Emergency and Crisis Situation*, Commission Staff Working Document, {COM(2008) 55 final} {SEC(2008) 136}, Brussels, 5.2.2008.

Szczegółowe cele polityki unijnej, precyzujące założenia Strategii, zawarto w raporcie Komisji Praw Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego z dnia 20 grudnia 2007 r., opracowanym przez Marie Panayotopoulos-Cassiotou⁴⁴. W raporcie tym podniesiono szereg praktycznych aspektów unijnej strategii. Raport m. in. wyznacza cele i działania, jakie należy podjąć w zakresie brania pod uwagę ochrony praw dziecka na każdym etapie procesu ustawodawczego w Unii. Konieczne jest także branie pod uwagę kwestii ochrony praw dziecka we wszystkich działaniach zewnętrznych UE. Szczególna uwaga w raporcie skierowana jest na dzieci narażone na szczególne ryzyka, m.in. ryzyko ubóstwa, przemocy, nietolerancji. Parlament Europejski szczególnie istotne zadania przypisuje Unii w zakresie zwalczania wszelkich form dyskryminacji, z którą spotykają się dzieci. W zakresie III filara Unii Europejskiej Parlament zakłada wzmoczoną aktywność wspólnotową w zakresie przeciwdziałania takim zjawiskom, jak handel dziećmi, wykorzystywanie seksualne dzieci, dziecięca pornografia i prostytucja oraz inne formy międzynarodowej przestępczości skierowanej wobec dzieci. Raport Parlamentu wyznacza zadania, które Unia musi podjąć w najbliższym czasie dla urzeczywistnienia założeń Strategii. Zadania te obejmują m.in.: wzmocnienie praw do edukacji, szczególną ochronę praw dzieci imigrantów i uchodźców, praw dzieci konsumentów, prawa dzieci do ochrony zdrowia (w tym zwalczanie problemu użycia i nadużycia alkoholu i narkotyków).

4. Uwagi końcowe

Kompleksowy system ochrony prawnej dziecka w Unii Europejskiej jest w trakcie tworzenia. Niemniej jednak unijny dorobek na tym obszarze jest już dosyć znaczny. Dlatego też zarówno wskazania normatywne, wynikające z traktatów, jak i przepisów wspólnotowego prawa wtórnego, ale także miękkie zalecenia typu *soft law*, którym Unia przypisuje bardzo poważne znaczenie strategiczne i programowe, powinny być brane pod uwagę przez państwa członkowskie. Uwaga ta jest skierowana do wszystkich władz danego państwa, władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej. Standardy ochrony praw dziecka w Unii Europejskiej powinny być bowiem implementowane przez różne typy organów i poziomy władzy krajowej. Unijne standardy ochrony praw człowieka są też brane pod uwagę, wykorzystywane i promowa-

⁴⁴ Report. Towards an EU strategy on the rights of the child, (2007/2093(INI)), A6-0520/2007, 20.12.2007.

ne przez krajowe instytucje ochrony wolności i praw, w Polsce przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Rzecznika Praw Dziecka.

Z drugiej strony należy pamiętać, że nie powinniśmy być biernym odbiorcą unijnych standardów i wytycznych, lecz – tam, gdzie jest to możliwe i pożądane – oddziaływać na kształt europejskiego ustawodawstwa. W grę wchodzi tutaj zarówno aktywność rządu, nowo wybranych polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, jak i współpraca sądów oraz niezależnych organów ochrony wolności i praw, takich jak ombudsmeni o właściwości ogólnej, czy też wyspecjalizowani ombudsmeni do spraw dzieci⁴⁵. Uczynienie przez Traktat z Lizbony ochrony prawnej dziecka jednym z podstawowych celów Unii to jednak dopiero pierwszy prawdziwie poważny krok dla budowy skutecznego systemu ochrony prawnej w UE. Wytyczne zawarte w traktatach oraz Karcie Praw Podstawowych muszą być wypełnione treścią, ustawodawstwem i działaniami, inicjowanymi na polu krajowym, jak i unijnym.

Co jednak należy podkreślić, działania te powinny być podejmowane z poszanowaniem zasady subsydiarności (pomocniczości) oraz proporcjonalności. Unia powinna pamiętać, że prawa dziecka nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od poszanowania praw rodziny i krajowych tradycji. Prawo rodzinne i życie rodzinne stanowi zaś obszar szczególnie wrażliwy zarówno z punktu widzenia jednostek, jak i z punktu widzenia suwerennych praw krajów członkowskich. Jak trafnie się zauważa, „narzucane lub co najmniej propagowane uniwersalne rozstrzygnięcia w kwestiach obyczajowych i stylu życia, takie jak (...) metody wychowania dzieci”, budzą opór powodujący, że europejskie próby rozwiązania pewnych problemów okazują się kontraproduktywne, gdyż „tego rodzaju unifikacyjne skłonności są przez przeciwników integracji wykorzystywane jako straszak, używany wobec rodzimych społeczności, by nastroić je antyeuropejsko”⁴⁶. Z pewnością więc stanowienie prawa w tym obszarze powinno brać pod uwagę te szczególne okoliczności i przyczyniać się do rozwiązywania konkretnych problemów, przy poszanowaniu równowagi między kompetencjami Unii a kompetencjami państw członkowskich. Prawa dziecka powinny być traktowane jako

⁴⁵ Polski Rzecznik Praw Dziecka jest członkiem ENOC (*Europejska Sieć Rzeczników Praw Dziecka*), organizacji utworzonej w roku 1997 w norweskim Trondheim. Celem tej, działającej non-profit, organizacji jest ułatwianie promocji i ochrony praw dzieci w zakresie przewidzianym Konwencją o Prawach Dziecka NZ. Ta licząca początkowo 10 członków instytucja, w roku 2008 skupiała już 32 organy z 24 krajów. Jej stały sekretariat ma swą siedzibę w Strasburgu. ENOC odbywa regularnie coroczne spotkania w gronie wszystkich ombudsmanów do spraw dzieci (Zgromadzenie Ogólne).

⁴⁶ J.A. Majcherek, *Projekt Europa*, „Przegląd Polityczny”, nr 96 (2009), s. 27.

unijna polityka horyzontalna, podobnie jak np. równość między kobietami i mężczyznami, tzn. brana pod uwagę w toku całego procesu ustawodawczego i podejmowanych działań implementacyjnych (*mainstreaming*). Aktywność Unii, która w ostatnich latach skupiała się na ochronie dzieci przed różnymi negatywnymi zjawiskami (przemocą, wykorzystaniem) powinna też skierować się na wzmocnienie indywidualnych praw dziecka, np. wzmocnienie prawa do bycia wysłuchanym.

Unia Europejska w zakresie ochrony praw dziecka dysponuje różnymi instrumentami i środkami oddziaływania. Należą do nich środki ustawodawcze, które Unia może przyjmować, ale także instrumenty oddziaływania bardziej miękkiego (szczególnie przy wykorzystaniu otwartej metody koordynacji), pomoc finansowa, wreszcie dialog polityczny, w tym w szczególności aktywność dyplomatyczna w zakresie ochrony praw dziecka na forum międzynarodowym. Wydaje się, że obszar ochrony praw dziecka i promocja takich standardów powinna być jednym z ważnych zadań nowo kształtowanej unijnej służby dyplomatycznej.

Dla Polski szczególnie interesujące, chociażby z racji położenia w Europie, powinny być cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W jej ramach propagowanie praw dziecka może odgrywać szczególną rolę. Także w ramach zainaugurowanego oficjalnie w maju 2009 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Pradze programu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej istnieje możliwość wykorzystania zaprojektowanych platform tematycznych do skutecznego wzmocnienia ochrony praw dziecka w Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainie. Polska, podobnie jak w przypadku Konwencji o Ochronie Praw Dziecka z 1989 r., mogłaby tu odegrać inspirującą i pierwszoplanową rolę.

Summary

Protection of children's rights in the European Union law

The article presents in outline the assumptions and conditions of the legal system of child protection in the European Union, its mechanisms and development tendencies. It shows the development of legal child protection in the context of the case-law of the European Court of Justice, acts of secondary legislation adopted in the EU, as well

as solutions introduced by the Charter of Fundamental Rights and the Treaty of Lisbon. The article presents the EU strategy for the children's rights and actions undertaken in order to implement it both within the European Community and outside the EU.

ROZDZIAŁ II
PRAWO DO ŻYCIA W RODZINIE
- WYBRANE ZAGADNIENIA

Michał Kubalski

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

**Realizacja postanowień
konwencji o prawach dziecka
w świetle nowelizacji Kodeksu rodzinnego
i opiekuńczego z 6 listopada 2008 r.**

Wstęp

W tekście tym przyjmuję, że znajomość przepisów Konwencji o prawach dziecka jest wśród jego czytelników powszechna, stąd rzadko przytaczam treść artykułów Konwencji, poprzestając na podawaniu ich numerów. Inaczej ma się sprawa z nowymi przepisami, wprowadzonymi przez nowelizację z 6 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 220, poz. 1431), stąd regulacje te są zazwyczaj przytaczane *in extenso*.

Konwencja o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.) jest najpowszechniej przyjętą umową międzynarodową na świecie – jej stronami są aktualnie 193 państwa świata, w tym wszyscy członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych, poza USA i Somalią. Inicjatywa i stworzenie tekstu konwencji stanowią duże osiągnięcie Polski – gdyż to Polska w 1978 r. zaproponowała pierwszy projekt tego aktu prawnego. Jednak bycie stroną konwencji nie oznacza tego samego standardu ochrony praw dziecka – część państw (w tym Polska) zastosowała zastrzeżenia, część interpretuje treść przepisów mniej lub bardziej „liberalnie”, a część zostawia dużą szczelinę pomiędzy teorią a praktyką lub poprzestaje na podpisaniu konwencji, nie podejmując starań w celu jej zakorzenienia w prawie krajowym.

Polska zgłosiła dwa zastrzeżenia i dwie deklaracje, przy czym pierwsza z deklaracji jest *de facto* bardzo szerokim zastrzeżeniem, wpływającym na kształt praw dziecka i wiążącym je bardzo ściśle z władzą rodzicielską oraz „polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną”. Wydaje się, że nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dokonana ustawą z 6 listopada 2008 r. wynika częściowo ze zmiany tych „polskich zwyczajów i tradycji”, przyznając dziecku większą podmiotowość. Komitet Praw Dziecka w Genewie w Obserwacjach po rozpatrzeniu sprawozdań Polski apelował o wycofanie się z zastrzeżeń, co jednak do tej chwili nie nastąpiło.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, „Zasadniczym celem projektowanej nowelizacji jest dostosowanie unormowań Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących stosunków między rodzicami i dziećmi do zmienionego, zwłaszcza w ostatnim piętnastoleciu, społecznego i prawnego kontekstu stosowania przepisów kodeksowych (...) Potrzeba zmian unormowań k.r.i.o. odnoszących się do sytuacji prawnej dziecka i stosunków między rodzicami i dziećmi wynika z treści umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę i z postanowień Konstytucji RP. Należy również uwzględnić postulaty *de lege ferenda* sformułowane zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze oraz w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka”.

Prawo do tożsamości (art. 7 i 8 Konwencji)

Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., Nr 220, poz. 1431) wprowadza istotne zmiany w wielu przepisach, związanych przedmiotem regulacji z Konwencją o prawach dziecka. Jedną z nich jest wprowadzenie do k.r.i.o. definicji pokrewieństwa (art. 61⁷ i 61⁸ k.r.i.o.) – której poprzednio Kodeks, mimo zatytułowania Tytułu drugiego „Pokrewieństwo”, nie zawierał: *Krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej. Krewnymi w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, a nie są krewnymi w linii prostej. Stopień pokrewieństwa określa się według liczby urodzeń, wskutek których powstało pokrewieństwo.* Tym samym nowe przepisy pośrednio sprzyjają realizacji art. 8 Konwencji, dotyczącego poszanowania prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym stosunków rodzinnych.

Istotną i postulowaną przez doktrynę zmianą jest wprowadzenie regulacji macierzyństwa, w tym nie tylko rozwiewającej spory definicji matki w art. 61⁹: *Matką dziecka jest kobieta, która je urodziła*, ale także możliwości ustalenia i zaprzeczenia macierzyństwa w nowych art. 61¹⁰-61¹⁶ k.r.i.o. Do tej pory ustalenie i zaprzeczenie macierzyństwa możliwe było tylko na zasadach ogólnych prawa cywilnego, poprzez wytoczenie powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, z art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Tym samym od 13 czerwca 2009 r. lepszą ochronę – dzięki ujęciu w ramy przepisów norm dotychczas wypracowywanych w orzecznictwie – w prawie krajowym zyskały prawa dziecka określone w art. 7 i 8 Konwencji: prawo do poznania swoich rodziców oraz prawo do zachowania tożsamości, w tym nazwiska i stosunków rodzinnych. Ta nowa regulacja (jak i kilka następnych) wycho-

dzi zatem naprzeciw postępowi naukowemu i zmianom społecznym, w wyniku których paremia *mater semper certa est* coraz częściej nie odzwierciedlała rzeczywistości. Przetaczająca się w mediach dyskusja dotycząca pozycji prawnej macierzyństwa zastępczego (tzw. „surogaty”) zyskała tym samym jasną odpowiedź ze strony ustawodawcy.

Kolejną zmianą, pośrednio związaną z ochroną prawa dziecka do zachowania tożsamości (art. 8 Konwencji), są nowe przepisy art. 88-90¹ k.r.i.o., znoszące preferencję nazwiska ojca dziecka/męża matki na rzecz nazwiska wspólnie wybranego przez obydwójce rodziców, czy to przy zawieraniu związku małżeńskiego, czy to przy uznawaniu ojcostwa.

Mocniejszą i uzasadnioną obecnymi możliwościami badań DNA ochronę otrzymało domniemanie pochodzenia dziecka z małżeństwa – obecnie nie wystarczy bowiem wykazanie niepodobieństwa, ażeby mąż mógł być ojcem dziecka. Według obecnej treści art. 67 k.r.i.o.: *Zaprzeczenie ojcostwa następuje przez wykazanie, że mąż matki nie jest ojcem dziecka*. Jednocześnie z Kodeksu usunięto możliwość obalenia domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki poprzez złożenie przez niego oświadczenia, że dziecko urodzone przed upływem sto osiemdziesiątego dnia od zawarcia małżeństwa nie jest jego dzieckiem.

Kolejną zmianą, dostosowującą polskie prawo rodzinne do zmieniających się realiów i chroniącą prawo dziecka do tożsamości i stosunków rodzinnych, jest nowa treść art. 68 Kodeksu: *Zaprzeczenie ojcostwa nie jest dopuszczalne, jeżeli dziecko zostało poczęte w następstwie zabiegu medycznego, na który mąż matki wyraził zgodę*, a także nowy art. 72 § 2, stwierdzający, iż *Uznanie ojcostwa nie może nastąpić, jeżeli toczy się sprawa o ustalenie ojcostwa*. Regulacja ta ma za zadanie ograniczyć „wyścigi po ojcostwo”: po wprowadzeniu do k.r.i.o. w 2004 r. uprawnień domniemanego ojca do żądania sądowego ustalenia ojcostwa powstała możliwość rywalizacji pomiędzy biologicznym ojcem a matką dziecka, która nie chciała wyrazić zgody na uznanie. W skrajnej sytuacji, nawet po wszczęciu postępowania na wniosek biologicznego ojca, matka mogła wyrazić zgodę na uznanie dziecka przez innego mężczyznę, niespokrewnionego z dzieckiem, skutkiem czego było umorzenie postępowania o ustalenie ojcostwa prawdziwego rodzica. Obecnie takie sytuacje będą ograniczone do przypadków, w których dziecko zostanie uznane przed wszczęciem postępowania przez biologicznego ojca o ustalenie ojcostwa.

Skutkiem postępu medycyny jest zmiana podejścia do kwestii prawdy biologicznej – wskutek upowszechnienia się badań kodu genetycznego możliwe stało się pewne stwierdzenie pokrewieństwa konkretnych

osób. Jak się wydaje, jednym z efektów – poza zaostrzeniem kryteriów zaprzeczenia ojcostwa – jest zmiana charakteru uznania dziecka (aktu woli) na uznanie ojcostwa (oświadczenia wiedzy). Do tej pory uznanie dziecka było powiązane z wyrażeniem przez mężczyznę woli, zaś jego unieważnienie możliwe było tylko w razie wady tego oświadczenia. Obecnie uznanie ojcostwa powiązane jest z prawdą materialną (także nowa treść art. 73 § 3 k.r.i o.), co skutkuje tym, że na mocy nowej treści art. 79 § 1 k.r.i o. *Mężczyzna, który uznał ojcostwo, może wytoczyć powództwo o ustalenie bezskuteczności uznania w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym dowiedział się, że dziecko od niego pochodzi. W razie uznania ojcostwa przed urodzeniem się dziecka już poczętego bieg tego terminu nie może rozpocząć się przed urodzeniem się dziecka.*

Takie samo uprawnienie przysługuje matce, która potwierdziła ojcostwo mężczyzny. Stosowanie tego artykułu w praktyce będzie wymagało obserwacji – bowiem z jednej strony ściślej nawiązuje do zasady odzwierciedlenia prawdy biologicznej w kwestiach stanu cywilnego, ale z drugiej szerzej niż dotychczas otwiera możliwość kwestionowania stanu cywilnego uznawanego dziecka i jego poczucia bezpieczeństwa, opartego m.in. na pewności tożsamości rodziców. Oznacza to również o wiele łatwiejsze niż w przypadku dzieci małżeńskich podważanie ustalonego pochodzenia dzieci pozamałżeńskich – o ile bowiem zaprzeczenie ojcostwa może być samodzielnie dochodzone przez matkę lub męża matki jedynie w ciągu sześciu miesięcy od – odpowiednio – urodzenia dziecka i powzięcia wiadomości o narodzinach, o tyle termin na wniesienie powództwa o ustalenie bezskuteczności uznania to sześć miesięcy od dnia, w którym uznający lub matka dziecka dowiedzieli się, że dziecko nie pochodzi od uznającego. Datą graniczną jest w tym wypadku dopiero osiągnięcie przez dziecko pełnoletności: *Po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności powództwo o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa nie może być wytoczone ani przez matkę dziecka, ani przez mężczyznę, który uznał ojcostwo.*

Można zatem mieć wątpliwości, czy nowa regulacja spełnia kryterium równego traktowania dzieci pochodzących ze sformalizowanych i niesformalizowanych związków. Uzupełnienie treści art. 86 k.r.i.o. o wymóg uwzględnienia dobra dziecka należy uznać za dobry krok – wprawdzie zasada dobra dziecka jest zasadą nadrzędną (art. 3 ust. 1 Konwencji) i uznaną w praktyce, jednak przypomnienie jej w kontekście wytaczania przez prokuratora powództw dotyczących pochodzenia dziecka uwypukla jej nadrzędność nawet nad prawdą materialną.

Podmiotowość dziecka i prawo do wyrażania swego zdania (art. 9 i 12 Konwencji)

Konsekwencją wspomnianych już zmian „polskich zwyczajów i tradycji dotyczących miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną” są zmiany w art. 87 oraz 95 k.r.i.o., uwzględniające w większym niż dotychczas stopniu podmiotowość dziecka. Na mocy art. 87 k.r.i.o.: *Rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego szacunku i wspierania się*, zaś uzupełniony art. 95 § 1 k.r.i.o. stwierdza, iż: *Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw*.

Dodatkowo uzupełniony został § 2 art. 95 k.r.i.o. – pozostawiono obowiązek posłuszeństwa dziecka wobec rodziców, zaś *w sprawach, w których może samodzielnie podejmować decyzje i składać oświadczenia woli, powinno wysłuchać opinii i zaleceń rodziców sformułowanych dla jego dobra*.

Włączenie do prawnej regulacji wzajemnych stosunków dzieci i rodziców kwestii godności i szacunku jest świadectwem tego, że uchwalając omawianą nowelizację ustawodawca szedł tak z duchem Konwencji o prawach dziecka, wyrażonym w preambule, jak i z jej literą: art. 5, art. 14 ust. 2 czy art. 16. Jak ujmuje to uzasadnienie projektu nowelizacji, „W projekcie został położony nacisk na zapewnienie racjonalnego partnerstwa rodziców i dzieci towarzyszącego władzy rodzicielskiej”.

Kolejnym i najpoważniejszym – zwłaszcza pod względem częstości potencjalnego zastosowania – przykładem na takie ukierunkowanie zmian są nowe regulacje dotyczące wysłuchania dziecka. Wprawdzie Konstytucja RP w art. 72 ust. 3 ustanowiła, że *W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka*, zaś stosowne artykuły Konwencji (art. 9 ust. 2, art. 12) obowiązują bezpośrednio w Polsce, jednak w toku procedur niewiele z tego wynikało. Od dawna postulowano więc wprowadzenie wyraźnej regulacji ustawowej. Nowelizacja z 6 listopada 2008 r. czyni zadość tym postulatom kompleksowo: do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego został wprowadzony nowy § 4 art. 95, dotyczący wysłuchania dziecka przez rodziców: *Rodzice przed powzięciem decyzji w ważniejszych sprawach dotyczących osoby lub majątku dziecka powinni je wysłuchać, jeżeli rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości dziecka na to pozwala, oraz uwzględnić w miarę możliwości jego*

rozsądne życzenia, zaś do Kodeksu postępowania cywilnego nowy art. 216¹, dotyczący procesu: § 1. Sąd w sprawach dotyczących osoby małoletniego dziecka wysłucha je, jeżeli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwala. Wysłuchanie odbywa się poza salą posiedzeń sądowych. § 2. Sąd stosownie do okoliczności, rozwoju umysłowego, stanu zdrowia i stopnia dojrzałości dziecka uwzględni jego zdanie i rozsądne życzenia i zmieniony został § 2 art. 576, stosowany w postępowaniu nieprocesowym: Sąd w sprawach dotyczących osoby lub majątku dziecka wysłucha je, jeżeli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwala, uwzględniając w miarę możliwości jego rozsądne życzenia. Wysłuchanie odbywa się poza salą posiedzeń sądowych.

W wielu sądach, a także na wielu komendach policji i w niektórych placówkach organizacji obywatelskich, istnieją już przyjazne dziecku pokoje przesłuchań, dzięki temu wprowadzenie w życie tego przepisu nie powinno stanowić większej trudności. Natomiast dopiero w praktyce okaże się, czy sądy będą z tej możliwości korzystały, a także, czy sędziowie są do tego przygotowani. Rozmowa bowiem z dziećmi, zwłaszcza w kontekście nieraz dramatycznych decyzji i przejść, związanych z kłopotami rodzinnymi, może być trudna i wymagać przeszkolenia.

Prawo do przebywania z rodzicami i kontaktów z rodziną (art. 9, 10 Konwencji)

Przepisy Konwencji, przewidujące regularne kontakty dziecka z obydwójkiem rodziców, tj. art. 9 ust. 3 i 10 ust. 2, zyskały na mocy nowelizacji z 6 listopada 2008 r. nowe umocowanie w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w którym został wprowadzony cały nowy „Oddział 3. Kontakty z dzieckiem”, obejmujący przepisy 113-113⁶ k.r.i.o. Nowe przepisy określają m.in., że sposób utrzymywania kontaktów z dziećmi rodzice ustalają wspólnie, zaś sąd może ograniczyć lub zakazać kontaktów, jeżeli wymaga tego dobro dziecka. Kontakty zostały także – zgodnie ze stanowiskiem doktryny i dotychczasowego orzecznictwa – ujęte jako „atrybut niezależny od władzy rodzicielskiej, ale należący do »praw rodzicielskich« wskazanych w art. 48 ust. 2 Konstytucji RP” (z uzasadnienia projektu). Konsekwentnie kontakty są w ujęciu nowelizacji nie tylko prawem, ale i obowiązkiem dziecka, co chroni konstytucyjne prawa rodzicielskie, w tym roszczenie rodziców do kontaktów. Są one jednak także obowiązkiem rodziców – jak wynika z uzasadnienia, ustawodawca miał na celu umożliwienie sądowi ingerencji „w sferę

kontaktów z dzieckiem, jeżeli rodzice pozbawieni władzy rodzicielskiej będą zaniedbywać utrzymywanie kontaktów z dzieckiem, nie chcąc lub nie potrafiąc wspólnie rozwiązać spraw związanych z utrzymywaniem kontaktów”. Na podstawie art. 113¹ *Jeżeli dziecko przebywa stale u jednego z rodziców, sposób utrzymywania kontaktów z dzieckiem przez drugiego z nich rodzice określają wspólnie, kierując się dobrem dziecka i biorąc pod uwagę jego rozsądne życzenia; w braku porozumienia rozstrzyga sąd opiekuńczy*. Zaś na mocy art. 113⁴ k.r.i.o. (analogicznie do nowej treści art. 109 § 2 pkt 1), *Sąd opiekuńczy, orzekając w sprawie kontaktów z dzieckiem, może zobowiązać rodziców do określonego postępowania, w szczególności skierować ich do placówek lub specjalistów zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń*. Zatem nowe przepisy o kontaktach stanowią także realizację art. 18 Konwencji, w tym zwłaszcza ust. 2, przewidującego *odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci*.

Należy również wspomnieć o nowym art. 113⁶ k.r.i.o., na mocy którego: *Przepisy niniejszego oddziału stosuje się odpowiednio do kontaktów rodzeństwa, dziadków, powinowatych w linii prostej, a także innych osób, jeżeli sprawowały one przez dłuższy czas pieczę nad dzieckiem*. Do tej pory kontakty dziecka z dziadkami i dalszą rodziną nie były uregulowane w przepisach ustawowych, a możliwość orzekania o ich formie czy zakazie ich utrzymywania została wyinterpretowane przez doktrynę i orzecznictwo z treści dawnych art. 109 i 113 k.r.i.o. Dzięki nowemu przepisowi silniejszej ochrony doznaje art. 5 i art. 8 Konwencji, dotyczący m.in. stosunków rodzinnych jako składnika tożsamości dziecka.

Przepisy tego nowego Oddziału uzupełnione zostały w wyniku nowelizacji o nową treść art. 58 § 1 i § 1a, na mocy których w wyroku orzekającym rozwód sąd obligatoryjnie rozstrzyga o kontaktach rodziców z dzieckiem, analogicznie do art. 107 § 2 i 113¹ § 1 k.r.i.o., tj. biorąc pod uwagę przede wszystkim wspólne ustalenia rodziców. Przepisy o kontaktach zostały uzupełnione o art. 582¹ k.p.c., którego § 2 sprawia, że *Sąd opiekuńczy w celu zapewnienia wykonywania kontaktów może w szczególności: 1) zobowiązać osobę uprawnioną do kontaktu z dzieckiem lub osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje, do pokrycia kosztów podróży i pobytu dziecka lub także osoby towarzyszącej dziecku, w tym kosztów powrotu do miejsca stałego pobytu, 2) zobowiązać oso-*

bę, pod której pieczęć dziecko pozostaje, do złożenia na rachunek depozytowy sądu odpowiedniej kwoty pieniężnej w celu pokrycia wydatków uprawnionego związanych z wykonywaniem kontaktu na wypadek niewykonania lub niewłaściwego wykonania przez osobę zobowiązaną obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach; nie dotyczy to rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych, 3) odebrać od osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem lub osoby, pod której pieczęć dziecko pozostaje, przyrzeczenie określonego zachowania.

Dodatkowe zabezpieczenie realizacji kontaktów stanowi także nowy art. 598^{12a} k.p.c., umożliwiający ponowne podjęcie postępowania o odebraniu dziecka, jeśli zobowiązany naruszy postanowienie dotyczące władzy rodzicielskiej, miejsca zamieszkania, opieki lub kontaktów z dzieckiem w ciągu trzech miesięcy od wydania postanowienia o odebraniu dziecka.

Poza zakresem niniejszego tekstu, dotyczącego nowelizacji, która weszła już w życie, pozostają najnowsze projekty dotyczące kontaktów. Jednak należy wspomnieć, iż projekt ustawy autorstwa Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” (druk sejmowy nr 1856) wprowadza do Kodeksu postępowania cywilnego regulę wyprowadzoną w uchwale Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 2008 r. (sygn. III CZP 75/08): do wykonania orzeczeń o kontaktach, w przypadku, gdy orzeczenia te nie są wykonywane albo są nieprawidłowo wykonywane, stosuje się przepisy dotyczące odebrania osoby pozostającej pod władzą rodzicielską, tj. przepisy art. 598⁵-598¹² k.p.c. Reguła ta ma znaleźć się w nowym art. 598¹⁵ k.p.c. Los ustawy nowelizującej nie jest przesądzony – jak wynika z internetowej strony Sejmu, projekt ten znajduje się obecnie w Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach. Wobec projektu tego zgłaszane są zastrzeżenia – wobec sprzeciwu samego dziecka przeprowadzenie przymusowego odebrania do celu każdorazowego kontaktu może kwalifikować się jako naruszenie jego praw i dobra.

W Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, działającej przy Ministrze Sprawiedliwości RP, został wypracowany inny, konkurencyjny projekt wzmocnienia egzekucji kontaktów. Podstawowym środkiem wymuszenia kontaktów pozostają wg niego kary pieniężne, jednak – inaczej niż obecnie – będą one przyznawane na rzecz poszkodowanego (czy uprawnionego, czy zobowiązanego), zaś wysokość zasądzonych kwot nie będzie ograniczona i zależeć będzie od statusu majątkowego karanej osoby oraz od uporczywości naruszania obowiązków. Jeśli kara finansowa nie odniesie spodziewanego skutku, sąd będzie mógł zlecić kuratorowi przymusowe odbieranie dziecka na czas kontaktów. W do-

datku sąd opiekuńczy będzie mógł orzec wobec karanego obowiązek zwrotu uzasadnionych wydatków poczynionych przez pokrzywdzonego. Jednak prace legislacyjne w tym zakresie dopiero się rozpoczynają.

Odpowiedzialność, prawo i obowiązek rodziców do kierowania dzieckiem (art. 5 i 18 Konwencji)

Nowelizacja wprowadza zmiany w zakresie orzekania o władzy rodzicielskiej. Doprecyzowane zostało uprawnienie sądu do decydowania o zakresie władzy rodzicielskiej w postępowaniu ustalającym pochodzenie dziecka (art. 93 § 2 k.r.i.o.) oraz postępowaniach o rozwód, separację bądź unieważnienie małżeństwa (art. 106 i 112 k.r.i.o.):

Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd w wyroku ustalającym pochodzenie dziecka może orzec o zawieszeniu, ograniczeniu lub pozbawieniu władzy rodzicielskiej jednego lub obojga rodziców. Przepisy art. 107 i art. 109-111 stosuje się odpowiednio.

Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd opiekuńczy może zmienić orzeczenie o władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonywania zawarte w wyroku orzekającym rozwód, separację bądź unieważnienie małżeństwa, albo ustalającym pochodzenie dziecka.

Pozbawienie władzy rodzicielskiej lub jej zawieszenie może być orzeczone także w wyroku orzekającym rozwód, separację albo unieważnienie małżeństwa.

Nowe przepisy (art. 58 § 1 i § 1a oraz 107 § 2 k.r.i.o.) przesuwają zasadniczy ciężar rozstrzygnięcia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej na rodziców – zgodnie z zasadami Konwencji, zawartymi w art. 5 i 18 – wymuszając jednocześnie na rodzicach podjęcie wspólnych ustaleń i osiągnięcie porozumienia w kwestiach władzy i kontaktów: *Sąd może pozostawić władzę rodzicielską obojgu rodzicom, jeżeli przedstawili zgodne z dobrem dziecka porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem, i jest zasadne oczekiwanie, że będą współdziałać w sprawach dziecka.*

Jeśli rodzice nie są w stanie osiągnąć takiego porozumienia: *Sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka.*

Dodatkowo nowelizacja przesadza, iż: *Rodzeństwo powinno wychowywać się wspólnie, chyba że dobro dziecka wymaga innego rozstrzygnięcia, co dodatkowo wzmacnia prawo do dziecka do zachowania stosunków rodzinnych (art. 8 Konwencji).*

W rzeczywistości, wobec powszechnej dotychczas praktyki pozostawiania władzy rodzicielskiej obydwojemu rodzicom będącym w rozłączeniu, kwestia ustalenia zasad dalszych kontaktów i wychowania dziecka i tak spadała na rodziców. Przy tym rodzic, przy którym dziecko miało miejsce pobytu, zajmował mocniejszą pozycję w razie ewentualnego sporu, mogąc przeforsowywać swój punkt widzenia w ramach codziennej pieczy nad dzieckiem. Dobrowolne częściowe ustalenia rodziców w przypadku konfliktu nie mogły być egzekwowane przez pokrzywdzonego rodzica, nie miały bowiem mocy prawnej.

Wprowadzane nowelizacją porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem powinno skłonić rodziców do całościowej oceny wszelkich zagadnień związanych z wychowaniem i pieczą nad dzieckiem, w tym do uświadomienia sobie potencjalnych kwestii spornych. W dodatku zastosowanie nowych art. 95 § 4 k.r.i.o. oraz 216¹ i 576 § 2 k.p.c. zagwarantuje uwzględnienie w porozumieniu zdania samego dziecka.

Doprecyzowanie formy i koniecznych składowych „porozumienia rodziców” jest oczywiście kwestią praktyki i konkretnych przypadków, sam proces dochodzenia do porozumienia nie został bowiem określony. Jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji, „Pomocą rodzicom mogliby służyć pracownicy rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, łącząc wsparcie z mediacją i terapią rodzinną”, zainteresowanie wypracowywaniem porozumień wyraziło także Stowarzyszenie Mediatorów Rodzinnych, jednak instytucjonalnie sprawa ta nie została rozstrzygnięta. Ponadto na mocy art. 183⁸ § 1 i § 2 k.p.c., *Sąd aż do zamknięcia pierwszego posiedzenia wyznaczonego na rozprawę może skierować strony do mediacji. Po zamknięciu tego posiedzenia sąd może skierować strony do mediacji tylko na zgodny wniosek stron. Sąd może skierować strony do mediacji tylko raz w toku postępowania.*

Na gruncie przepisów inicjatywę pozostawiono wyłącznie rodzicom: oni bowiem mają przedstawić porozumienie i zgodny wniosek o pozostawienie władzy rodzicielskiej im obojemu. Nie trzeba dodawać, że w sytuacji ostrego konfliktu małżeńskiego lub partnerskiego, rozdzielenie ról małżonka/partnera i rodzica będzie bardzo trudne, a nadzieja na współpracę przy rozstrzyganiu o tak fundamentalnych sprawach, jak piecza nad wspólnym dzieckiem, może okazać się płonna.

Jednak potencjalne korzyści z porozumienia rodziców są duże: utrzymanie relacji dziecka z obydwojgiem rodziców i rodzin w szerszym pojęciu, ustalenie kwestii „rodzicielskich” i oddzielenie ich od kwestii

„małżeńskich/partnerskich”, zmniejszenie ilości spraw o kontakty w sądach.

Nowelizacja umożliwi także rodzicom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych udział w sprawowaniu bieżącej pieczy nad osobą dziecka i w jego wychowaniu (chyba że zdaniem sądu byłoby sprzeczne z dobrem dziecka) – nowy § 2 art. 96 k.r.i o. Przepis ten realizuje art. 18 Konwencji, postulujący pełne uznanie zasady odpowiedzialności rodziców za wychowanie i rozwój dziecka, a także art. 20, dotyczący prawa do środowiska rodzinnego, i art. 9 ust. 1 i ust. 3, minimalizujący skutki oddzielenia dziecka od rodziców. Rodzice tacy mają być także – na mocy nowej treści art. 158 k.r.i o. – informowani przez opiekuna dziecka o ważniejszych sprawach dotyczących dziecka lub jego majątku.

Na marginesie, w kontekście opieki nad małoletnim, należy również wspomnieć o nowym § 1a art. 148 k.r.i o. Paragraf ten precyzuje, że

Opiekunem małoletniego nie może być ustanowiona także osoba, która została pozbawiona władzy rodzicielskiej albo skazana za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu.

Dzięki temu zapisowi pełniej realizowane są w Polsce art. 19 i 34 Konwencji, mające na celu ochronę dziecka przed wszelkimi formami przemocy, złego traktowania i wyzysku, w tym wyzysku seksualnego i nadużyć seksualnych.

Nowelizacja w świetle zaleceń Komitetu Praw Dziecka

Komitet Praw Dziecka w Genewie rozpatrzył dotychczas dwa sprawozdania Polski z realizacji Konwencji o Prawach Dziecka. W 1995 r. Komitet zwracał uwagę na problemy z dostosowaniem polskiego prawa do Konwencji w następujących sferach:

- prawa dziecka do znajomości swojego pochodzenia,
- prawa dziecka do wyrażania swego zdania,
- prawa dziecka do ochrony przed wyzyskiem,
- praw i wolności politycznych dziecka.

Od tamtego czasu w życie weszła nowa Konstytucja RP, ustanowiono także urząd Rzecznika Praw Dziecka, co Komitet z zadowoleniem odnotował w 2002 r., przy okazji rozpatrywania drugiego sprawozdania Polski. W swoich Obserwacjach końcowych Komitet *dostrzega wysiłki państwa strony zmierzające do uwzględnienia w postępowaniach administracyjnych i sądowych poglądów dziecka, jednak jego zaniepokojenie budzi fakt, że w praktyce zasada ta nie jest zawsze stosowana, zwłaszcza w postępowaniach wobec pozostających bez opieki dzieci ubiegających się o status uchodźcy, nieletnich sprawców przestępstw, dzieci umieszczonych w placówkach zamkniętych i w przesłuchaniach w procesach o opiekę nad dzieckiem.(...) Komitet jest zaniepokojony wysoką w państwie stronie liczbą dzieci mieszkających w placówkach opiekuńczych, z których znaczny odsetek stanowią sieroty społeczne, nie zaś biologiczne.*

W tym kontekście należy uznać, że nowelizacja z 6 listopada 2008 r. jest realizacją rekomendacji Komitetu – prawo dziecka do bycia wysłuchanym i uwzględnienia jego rozsądnych życzeń zostało wprowadzone do procedur cywilnoprawnych, zaś art. 150 k.r.i o. – odnoszący się do trybu powierzania opieki zakładom typu placówkowego – został uchylony. Dodatkowo nowa treść § 1 art. 579¹ k.p.c. mocniej chroni prawo dziecka do przebywania ze swymi rodzicami i nadzoru sądowego nad przypadkami oddzielenia – tj. art. 9 ust.1 Konwencji; ma również związek z realizacją art. 20 Konwencji: *Po powzięciu wiadomości o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej bez orzeczenia sądu opiekuńczego sąd ten niezwłocznie wszczyną postępowanie opiekuńcze.*

Podsumowanie

Ocena skutków nowelizacji będzie możliwa dopiero po kilkuletnim obowiązywaniu wprowadzonych przepisów, jednak już teraz można stwierdzić, że są one zasadniczo zgodne z Konwencją o prawach dziecka. Dzięki nowym regulacjom dochodzenie praw dziecka, w tym zwłaszcza prawa do kontaktów i uwzględnienia podmiotowości dziecka, będzie łatwiejsze, opierając się na przepisach rangi ustawowej. I wprawdzie Polska nie wycofała się z zastrzeżeń i ograniczających deklaracji do Konwencji, jednak wymowa nowelizacji jasno wskazuje, że „polskie zwyczaje i tradycje dotyczące miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną” ulegają daleko idącej ewolucji – zgodnej z kierunkiem wytyczanym przez Konwencję o prawach dziecka.

Summary

Implementation of the provisions of the Convention on the Rights of the Child in the light of the amendment of the Family and Guardianship Code of 6 November 2008

The article contains a comparison of the Family and Guardianship Code amendment text with the text of the Convention on the Rights of the Child. This way new regulations are included in the context of the rights of the child and implementation of the Committee on the Rights of the Child guidelines. Changes in regulations concern the rights of the child to keep its identity, to have contact with the parents and distant family, to be listened to, and also the right and responsibility of the parents for directing their child's development.

Barbara Błońska

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Małgorzata Chmielewska

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Ograniczenie władzy rodzicielskiej a dobro dziecka. Obserwacje z praktyki biura RPO

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa znaczna liczba skarg na działania sądów rodzinnych. Zdaniem autorów tych listów, przede wszystkim rodziców, sądy zbyt daleko – i niekiedy pochopnie – ingerują w życie danej rodziny, stosując w sposób niesprawiedliwy i nieuzasadniony najdotkliwsze sankcje przewidziane przez prawo. Na zbyt często rodzice mają być czy to bezpodstawnie pozbawiani władzy rodzicielskiej, czy też ich władzę sąd ogranicza, ale w najdrastyczniejszy sposób – poprzez odebranie dziecka rodzinie i umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Analiza tych skarg wymaga niekiedy zbadania przez Rzecznika akt poszczególnych postępowań opiekuńczych. I choć wyłaniający się stąd obraz praktyki postępowania sądów rodzinnych w Polsce jest siłą rzeczy niewątpliwie niepełny i fragmentaryczny, w naszej ocenie powtarzalność pewnych schematów uzasadnia sformułowanie tez o charakterze bardziej ogólnym. Zgłaszane Rzecznikowi nieprawidłowości dają również podstawy do wyodrębnienia potencjalnych źródeł zagrożeń dla takich konstytucyjnych i obywatelskich praw rodziców (i dzieci) jak prawo do sądu, prawo do życia w rodzinie czy zasada poszanowania przez państwo życia rodzinnego jednostki.

1. Prawo do wychowania w rodzinie podstawowym prawem dziecka

Niemal wszystkie akty prawne regulujące sytuację prawną dzieci, czy to międzynarodowe, czy wewnętrzne, jednomyślnie traktują prawo do wychowania w rodzinie – najlepiej własnej, naturalnej – jako jedno z podstawowych, najbardziej oczywistych praw dzieci. Deklaruje je przede wszystkim Konwencja o prawach dziecka¹, której już sama preambuła uznaje za oczywisty pewnik, iż „dziecko dla pełnego i har-

¹ Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 z późn. zm.

monijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia”. Z kolei art. 9 ust. 1 Konwencji stanowi, iż „Państwa-Strony zapewnią, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, z wyłączeniem przypadków, gdy kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu, zdecydują zgodnie z obowiązującym prawem oraz stosowanym postępowaniem, że takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka.”

Podobnie ujmują te kwestie postanowienia rezolucji nr (77) 33 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną. Jej pkt 1.1 wyraża zasadę, iż „należy w miarę możliwości, unikać umieszczania dziecka poza rodziną, stosując zapobiegawcze środki pomocy rodzinie, przystosowane do jej szczególnych problemów i potrzeb”. Zgodnie natomiast z pkt. 2.1, „należy podejmować, w ramach ogólnej polityki ekonomicznej i socjalnej, środki zmierzające do udzielenia pomocy rodzinie w zakresie właściwego wychowania ich dzieci (...)”.

Obowiązki państwa muszą być jednocześnie wykonywane z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności z uwzględnieniem sformułowanej w preambule Konstytucji z 1997 r. zasady subsydiarności, stosowanej w połączeniu z zasadą ochrony rodziny (art. 18 i 71 Konstytucji) oraz nakazem poszanowaniem życia rodzinnego jednostki (art. 47). Wynika stąd zakaz nadmiernej ingerencji państwa w sprawy rodziny: „rola państwa jest tu pomocnicza i komplementarna, wspierająca siły własne małżonków, rodziców, wyrównująca szanse życiowe.”²

Właśnie z uwzględnieniem tych zasad powinny być wykładane przepisy ustawowe, przede wszystkim Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³, ale także i Kodeksu postępowania cywilnego⁴ czy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ (w szczególności zaś przepisy Rozdziału 4 Działu II, „Opieka nad rodziną i dzieckiem”).

W naszej ocenie, przywołane wyżej akty formułują pod adresem sądu rodzinnego stosunkowo jasne dyrektywy co do kierunku rozstrzygnięcia konkretnych już spraw i sposobu zastosowania środków oddziaływania na rodzinę:

- a) w pierwszym rzędzie, dziecko ma prawo do wychowania w swojej rodzinie naturalnej,

² Tadeusz Smoczyński, Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” z 1997 r., nr 11/12, s. 190.

³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., Dz.U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728, z późn. zm.

- b) w sytuacji niewypełniania przez rodzinę jej funkcji wychowawczych w sposób prawidłowy, obowiązkiem państwa jest udzielenie tej rodzinie stosownej pomocy,
- c) dopiero wówczas, gdy – pomimo udzielonej pomocy – rodzina ta nadal nie spełnia funkcji wychowawczych, należy umieścić dziecko poza rodziną,
- d) środowisko, w jakim umieszczone jest dziecko, ma w jak największym stopniu przypominać rodzinę naturalną – najkorzystniejszą formą opieki jest rodzina zastępcza (zob. m.in. art. 20 ust. 3 Konwencji o prawach dziecka), która – w odróżnieniu od np. rodziny adopcyjnej – nie powinna naruszać więzi z rodziną naturalną. Organy państwowe powinny pomóc rodzinie naturalnej w taki sposób, by stworzyła ona sytuację umożliwiającą ponowne przyjęcie do niej dziecka.

2. Instrumenty prawne, jakimi dysponuje sąd opiekuńczy

Państwo realizuje swe obowiązki względem dziecka i rodziny przede wszystkim za pośrednictwem sądów rodzinnych, które – oczywiście wówczas, gdy ich ingerencja jest potrzebna i konieczna – mogą modyfikować zakres przysługującej rodzicom władzy rodzicielskiej oraz określać sposób utrzymywania przez dziecko kontaktów z najbliższą rodziną. Należy jednak pamiętać, że – pomimo najszerszych kompetencji sądu – skuteczność jego działań zależna jest od współpracy z innymi instytucjami, zwłaszcza z powiatowym centrum pomocy rodzinie i ośrodkami pomocy społecznej, o czym poniżej.

Najdalej idącą ingerencją sądu rodzinnego jest pozbawienie władzy rodzicielskiej. Może ono nastąpić wówczas, gdy rodzice nadużywają władzy rodzicielskiej lub w sposób rażący zaniedbują swe obowiązki względem dziecka, bądź wreszcie – gdy istnieje trwała przeszkoda w wykonywaniu władzy, np. ciężka choroba rodzica (zob. art. 110 k.r. i o.). Przeszkoda o charakterze przemijającym może uzasadniać zawieszenie władzy rodzicielskiej (zob. art. 110 k.r.i o.).

Jest jednak zasada, że sąd najpierw wykorzystuje środki ograniczenia władzy rodzicielskiej; pozbawienie rodziców tej władzy powinno być ostatecznością.

Środki ograniczenia władzy rodzicielskiej, przewidziane przez art. 109 k.r. i o., przybierają postać określonych zarządzeń, kształtujących sytuację życiową dziecka, mają one zapewnić „skierowanie wykonywa-

nia władzy rodzicielskiej na właściwe tory⁶. Przykładowo, sąd może zobowiązać rodziców dziecka do uczestniczenia w terapii, poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego. W ramach ograniczenia władzy rodzicielskiej, sąd może także zarządzić umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej bądź placówce opiekuńczo-wychowawczej. W świetle wskazanych na samym wstępie zasad nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, iż środek ten powinien znaleźć zastosowanie tylko i wyłącznie wówczas, gdy zawiodą wszystkie inne instrumenty oddziaływania, bądź gdy zagrożenie dobra dziecka jest tego rodzaju, że nie da się go uniknąć w żaden inny sposób, jak tylko poprzez oddzielenie dziecka od rodziców.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym traktuje się ten środek jako najbardziej drastyczny: należy dążyć do tego, aby dziecko pozostawało – mimo ingerencji sądu opiekuńczego – w swoim naturalnym środowisku rodzinnym; odłączenie od tego środowiska powinno być ostatecznością.⁷ Pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej zmienia całkowicie warunki bytowania dziecka, nie raz ma także ujemny wpływ na jego psychikę. Ze względu na swój izolacyjny względem rodziców charakter, środek ten jest bardzo zbliżony w skutkach do pozbawienia władzy rodzicielskiej⁸.

3. Problemy dostrzegane przez RPO

Postępowanie opiekuńcze ma służyć temu, aby – po wszechstronnym zbadaniu sytuacji dziecka – zapadło postanowienie, które w najlepszy sposób zabezpiecza jego dobro. Celowi temu służą zarówno kompetencje sądu określone w prawie materialnym (środki wychowawcze dostępne sądowi), jak i właściwe ukształtowanie procedury (przestrzeżenie uprawnień uczestników postępowania, prawidłowe postępowanie dowodowe). Skargi napływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i analiza akt tych postępowań, do których Rzecznik przystępował (lub choćby je badał) wskazują jednak na to, iż nie zawsze postulat zabezpieczenia dobra dziecka jest w praktyce realizowany. W naszej ocenie problemy występują w dwóch podstawowych obszarach:

⁶ J. Ignatowicz, Komentarz do art. 113 k.r. i o., [w:], K. Pietrzykowski, [red.], *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 870.

⁷ Zob. A. Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*, Warszawa 1975, s. 191, J. Ignatowicz, Komentarz do art. 113 kpc, op. cit., s. 861.

⁸ Por. uchwałę SN z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, publ. OSN 1976, nr 9, poz. 184, orzeczenie SN z 8 października 1964 r., II CR 418/64, publ. OSN z 1965 r., nr 7/8, poz. 127, orzeczenie SW w Katowicach z dnia 22 marca 1956 r., III CR 224/55, „Nowe Prawo” z 1956 r., nr 11/12.

- (a) sposobu postępowania sądu rodzinnego (kwestie proceduralne) oraz
- (b) słuszności, trafności czy adekwatności danego rozstrzygnięcia wobec problemów, w jakich znalazła się konkretna rodzina (kwestie merytoryczne).

(a) procedura w postępowaniach opiekuńczych

- (i) przewlekłość postępowań opiekuńczych

Materia rozstrzygana przez sąd opiekuńczy dotyczy najbardziej istotnych spraw życiowych jednostki – jest zatem ważne, aby czynności postępowania podejmowane były sprawnie i szybko, a rozstrzygnięcie co do *meritum* zapadało wkrótce po wpłynięciu sprawy do sądu. Właściwy rozwój psychiczny (w tym emocjonalny) dziecka wymaga jednoznacznego uregulowania jego sytuacji prawnej: ustalenia miejsca pobytu, środowiska wychowawczego, osoby głównego opiekuna. Równie ważne jest niezwłoczne wydanie zarządzeń tymczasowych, nakazujących rodzicom podjęcie określonych działań (np. rozpoczęcie leczenia dziecka). Nawet krótkotrwała, kilkutygodniowa zwłoka w podjęciu interwencji przez sąd może prowadzić do destabilizacji sytuacji życiowej dziecka i nieodwracalnych konsekwencji dla jego psychiki czy zdrowia.

Niestety, w wielu sprawach rodzinnych, które analizował Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie sądowe toczyło się w sposób przewlekły; w zasadzie nie zdarza się, aby sprawa została rozstrzygnięta w przeciągu kilku tygodni. Inną kwestią jest to, że relatywnie szybko sąd rozstrzyga o tymczasowej sytuacji dziecka (na czas trwania postępowania), gdyż w tym przedmiocie nie jest prowadzone złożone postępowanie dowodowe – jednak w konsekwencji rozstrzygnięcia te nie zawsze są trafne, o czym niżej.

Przyczyną przewlekłości postępowania są zwykle kwestie proceduralne, często niezależne od sądu – np. niemożność ustalenia miejsca pobytu rodziców, którzy mają prawo uczestniczyć w postępowaniu. Jednak czynnikiem o pierwszorzędym znaczeniu jest długotrwałość oczekiwania na opinię rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego, której sporządzenie trwa nieraz wiele miesięcy.

Rozstrzygnięcie większości spraw z zakresu opieki nad dzieckiem wymaga skorzystania ze specjalistycznej wiedzy psychologów i pedagogów – sądy najchętniej korzystają z opinii sporządzanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne, podkreślając zarówno kompleksowość opinii sporządzonej przez dwóch specjalistów (dwóch psychologów bądź psychologa i pedagoga), ich wysoką jakość, jak i specyficzne przygotowanie pracujących tam specjalistów w zakresie współpracy

z sądem.⁹ Niestety, jednostki te nie nadążają z wydawaniem opinii dla potrzeb postępowań opiekuńczych (a także np. rozwodowych) – właśnie oczekiwanie na termin badania w RODK stanowi główną przeszkodę w ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy rodzinnej. Na podstawie badań aktowych wykonanych w ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹⁰ można stwierdzić, że w ciągu ostatniej dekady terminowość sporządzania opinii nieznacznie wzrosła: średni okres oczekiwania na opinię w latach 1997 – 1998 wynosił 4, 2 miesiąca (w największej liczbie spraw na opinię oczekiwano od 2 do 5 miesięcy – 63%), natomiast w latach 2000 – 2006 średni okres oczekiwania wyniósł 3, 6 miesiąca (w największej liczbie spraw na opinię oczekiwano od 2 do 5 miesięcy – 37, 1%). Jednak w dalszym ciągu termin sporządzenia opinii biegłych, z trudem akceptowalny w przypadku innych spraw cywilnych, okazuje się stanowczo za długi w przypadku uregulowania sytuacji dziecka – jest to często czas odłączenia od rodziców, a nawet pobytu w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Dlatego od wielu lat sami sędziowie postulują zarówno zwiększenie ilości samych RODK, jak i obsady poszczególnych jednostek.¹¹

W naszej ocenie, usprawnienie postępowania opiekuńczego zależy więc w pierwszym rzędzie od skrócenia terminu oczekiwania na opinię psychologiczną sporządzaną przez RODK.

Oczywiście, zdarzają się wypadki, w których przedłużenie okresu sporządzenia opinii wynika z przyczyn niezależnych od biegłych, np. rodzice nie stawiają się na badania do ośrodka. Wówczas ani sąd, ani RODK nie dysponują możliwością „zmuszenia” rodziców do stawiennictwa (w uzasadnionych wypadkach mogą jednak zrezygnować z badania rodzica). Niemniej jednak w naszej ocenie pewne czynności sądu można usprawnić już teraz, np. właściwe przygotowanie tezy dowodowej przez sąd z reguły eliminuje konieczność sporządzania kolejnych opinii tzw. uzupełniających, na które oczekuje się następne miesiące.

(ii) rozstrzygnięcie o sytuacji dziecka na posiedzeniu niejawnym.

Nieuniknioną konsekwencją długotrwałości postępowań opiekuńczych jest konieczność rozstrzygnięcia o losach dziecka już we wstęp-

⁹ Wanda Stojanowska, *Dowód z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w sprawach o rozwód i jego wpływ na treść wyroku w świetle wyników badania aktowego*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2001, s. 3.

¹⁰ W. Stojanowska, *Dowód z opinii ... op. cit.*, s. 10-11, Paweł Ostaszewski, *Opinia rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w sprawach o ustalenie kontaktów dziecka z innymi osobami niż rodzice*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2007, s. 15.

¹¹ W. Stojanowska, *Dowód z opinii... op. cit.* s. 2-3.

nej fazie tego postępowania: skoro rozstrzygnięcie ostateczne zapada po upływie znacznego okresu, należy uregulować istotne kwestie (np. miejsce pobytu dziecka) na czas trwania procesu.

O tymczasowej sytuacji dziecka sąd orzeka na podstawie przepisów o postępowaniu zabezpieczającym (art. 730 i dalsze kpc). Niemniej jednak trudno nie zauważyć, że główne zasady postępowania zabezpieczającego są zaprojektowane na potrzeby dochodzenia 'klasycznych' roszczeń cywilnoprawnych, w których zabezpieczenie ma umożliwić przyszłą egzekucję np. roszczeń pieniężnych. Do tych zasad, które determinują kształt postępowania zabezpieczającego, należy natychmiastowa wykonalność postanowień oraz niejawnosć postępowania w przedmiocie zabezpieczenia (art. 735 kpc).

W efekcie, w ramach rozstrzygnięcia o zabezpieczeniu sąd ogranicza postępowanie dowodowe do niezbędnego minimum bądź nie prowadzi go w ogóle: najczęściej podstawą wydania orzeczenia są szczątkowe informacje zawarte we wniosku kuratora bądź Policji, a także – coraz częściej – niesprawdzone informacje medialne. Co także istotne, niejawnosć postępowania powoduje, że przed wydaniem orzeczenia sąd nie zapoznaje się ze stanowiskiem rodziców dziecka, nie zna więc ich „wersji wydarzeń”, ewentualnych motywów postępowania itd. Sąd nie wysłuchuje także np. kuratora, który zainicjował postępowanie; oczywiście, w tak krótkim terminie nie jest również możliwe sporządzenie opinii przez biegłego psychologa.

Należy zauważyć, jak istotne są konsekwencje tymczasowego rozstrzygnięcia o opiece rodzicielskiej dla dalszych losów dziecka: w przypadku małoletnich dzieci, np. kilkumiesięczna rozłąka z rodzicami może zupełnie zmodyfikować relacje rodzinne, wytworzyć nowe więzi kosztem dotychczasowych, przerwać ciągłość relacji ze środowiskiem przedszkolnym czy szkolnym. Bardzo często tymczasowe rozstrzygnięcie o formie ograniczenia opieki rodzicielskiej determinuje treść ostatecznego orzeczenia – następuje bowiem wówczas utrwalenie sytuacji życiowej dziecka wywołanej zabezpieczeniem.

Innymi słowy: zważywszy na częstą przewlekłość postępowania sądowego, stan faktyczny wywołany postanowieniem zabezpieczającym może *de facto* rozstrzygać sprawę. A należy pamiętać, że postanowienie to wydano, zanim sytuacja dziecka została wszechstronnie zbadana; sąd nie znał jeszcze rodziny, o której losach orzekał.

Tak więc w ocenie Rzecznika, możliwość rozstrzygnięcia o sprawach dziecka bez przeprowadzenia rozprawy jest stanowczo nadużywana – sytuacja taka stoi także w sprzeczności z postanowieniami rezolucji

nr (77) 33 Komitetu Ministrów Rady Europy: zgodnie z pkt 1.4 Zaleceń, decyzje dotyczące umieszczenia dziecka poza rodziną należy podejmować po konsultacji z zespołem specjalistów.

Faktem jest, że zdarzają się sytuacje skrajne, w których niezbędna jest natychmiastowa reakcja władz publicznych; zgodnie z art. 74 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, gdy dobro dziecka jest bezpośrednio zagrożone (ustawa wymienia tutaj przykładowo sytuacje zagrożenia zdrowia lub życia dziecka, porzucenia dziecka), wówczas funkcjonariusz Policji ma prawo odebrać rodzicom dziecko i skierować je do rodziny zastępczej pełniącej funkcje pogotowia rodzinnego (bez zgody opiekunów, zgoda sądu udzielana jest następczo). Tak więc pilna interwencja w sytuacji bezpośredniego, istotnego zagrożenia może nastąpić bez zgody rodziców. W innych wypadkach, powinni zostać oni co najmniej wysłuchani.

(iii) problemy z egzekwowaniem orzeczeń sądów rodzinnych

Kolejnym problemem jest niewykonywanie orzeczeń sądu rodzinnego – zwłaszcza tych, których celem jest „nakierowanie wykonywania władzy rodzicielskiej na właściwe tory”, bez jednoczesnej separacji rodziców i dziecka. Otóż podstawą skuteczności takich orzeczeń jest bieżąca kontrola zachowań rodziców, częste odwiedziny kuratora rodzinnego (który nie tylko kontroluje, ale i pomaga w przezwyciężeniu trudności wychowawczych), natychmiastowa interwencja w sytuacji zlekceważenia zaleceń sądu. W praktyce ów system „kurateli nad rodziną” działa bardzo niesprawnie (o czym niżej) – orzeczenie sądu pozostaje niewykonanym postulatem, a sytuacja w rodzinie pogarsza się do tego stopnia, że jedynym wyjściem pozostaje odebranie dziecka nieporadnym rodzicom.

W takiej sytuacji warto rozważyć, czy wykonanie obowiązków nałożonych przez sąd na podstawie art. 109 k.r. i o. nie powinno zostać obwarowane możliwością nałożenia kary finansowej na rodziców – analogiczną do tej przewidzianej w art. 8 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹² (zgodnie z którym w wypadku gdy rodzice lub opiekun nieletniego uchylają się od wykonania obowiązków nałożonych na nich przez sąd rodzinny, sąd ten może wymierzyć im karę pieniężną w wysokości od 50 do 1.500 złotych). Tymczasem na tle przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, egzekucja obowiązków rodzicielskich możliwa jest wyłącznie w trybie art. 1050 kpc (egzekucja cywilnoprawnych świadczeń niepieniężnych). Podobnie

¹² Tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., nr 11, poz. 109 ze zmian.

jak w przypadku regulacji zabezpieczenia, jest to instytucja zaprojektowana dla potrzeb dochodzenia roszczeń cywilnych, która nie zawsze sprawdza się w sprawach rodzinnych (np. egzekucja ta jest wszczynana w zasadzie na wniosek uprawnionego wierzyciela). W praktyce jedynym instrumentem naprawę „dyscyplinującym” niedbałych rodziców pozostaje zagrożenie odebraniem dziecka.

Oczywiste jest jednak, iż usprawnienie egzekucji orzeczeń sądu zależy w głównej mierze nie od stosowania surowych sankcji, ale od rozbudowy i wzmocnienia systemu kurateli nad rodzinami niewydolnymi wychowawczo – system taki zapewnia bowiem nie tylko kontrolę i nadzór nad wykonaniem obowiązków, ale i faktyczną pomoc.

(b) merytoryczna adekwatność zastosowanych środków

W niektórych wypadkach można mieć również wątpliwości co do trafności rozstrzygnięć sądu – czy rzeczywiście, w danych okolicznościach sprawy, w konkretnej rodzinie, z jej specyficznymi problemami, nie byłoby właściwsze zastosowanie innego (np. mniej dolegliwego) instrumentu ograniczenia władzy rodzicielskiej. Analizując przyczyny takiego stanu rzeczy, niewątpliwie należy wskazać na następujące kwestie:

(i) ogólna przesłanka „dobra dziecka” a szeroki wachlarz środków

Po pierwsze, podstawą – jedyną i wystarczającą – do jakiegokolwiek ingerencji sądu jest „zagrożenie dobra dziecka”. I o ile sformułowanie abstrakcyjnej definicji „dobra dziecka” raczej nie sprawia trudności, o tyle jednak przełożenie tej jednej z najbardziej ogólnych klauzul generalnych na konkretne sytuacje faktyczne jest w wielu wypadkach niesłychanie trudne. Istnieją też obawy, iż sądy, mając na uwadze „zawyżony standard” modelowej, szczęśliwej rodziny, mogą próbować „wychowywać” rodziców, nakazując im podejmowanie określonych działań, które w efekcie mogą przynieść więcej szkody, niż pożytku. Wiele emocji i kontrowersji budzi nakazywanie podjęcia określonych czynności w następujących sytuacjach, nagłośnionych ostatnio przez media:

- gdy jest to sprzeczne ze światopoglądem rodziców czy wręcz z wyznawaną przez nich religią (gdy np. nietypowe praktyki religijne rodziców, zdaniem sądu, mogłyby prowadzić do izolacji dziecka w środowisku rówieśniczym);
- gdy dziecko wymagałoby podjęcia skuteczniejszego leczenia niż to, które są w stanie i chcą zapewnić mu rodzice (przypadek operacji plastycznej dziecka, niwelującej kłopotliwe, aczkolwiek obojętne zdrowotnie zniekształcenia);
- gdy rodzice bądź jedno z nich cierpią na chorobę psychiczną – przy czym oczywiście charakter schorzenia czy jego nasilenie bywają

- ogromnie zróżnicowane (przypadek rodzica cierpiącego na schizofrenię czy depresję – z okresami remisji);
- gdy w ocenie sądu rodzice wykazują pewne wady charakterologiczne czy „socjopatie”, co mogłoby utrudnić adaptację dziecka do norm społecznych;
 - gdy rodzice są „po prostu” życiowo nieporadni, ubodzy czy nie dbają zbyt o standardy higieny.

Czy w tego rodzaju sytuacjach dobro dziecka naprawdę jest zagrożone, na ile dana rodzina od „standardu” odbiega – przy niesłuchanie płynnych i zrelatywizowanych standardach owej „normalności” – i czy ingerencja sądu w życie rodziny dobra tego dodatkowo nie naruszy (choćby osłabiając silną więź dziecka z rodzicami), jest rzeczywiście poważnym dylematem. W takich okolicznościach wybór jednego z możliwych sposobów oddziaływania na rodzinę jest, siłą rzeczy, narażony na poważne ryzyko błędu – za co jednak trudno winić sędziów orzekających w tak skomplikowanych i dyskusyjnych sprawach. Wpływa na to bowiem przede wszystkim zarówno ciężar gatunkowy rozstrzyganych tu spraw, jak i konieczność wyważenia różnych racji przy ogromnej odpowiedzialności za skutki orzeczenia. Mamy tu również do czynienia z nad wyraz drażliwą – a z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich niezmiernie istotną – kwestią, do jakiego stopnia państwo, dostrzegając pewne uchybienia w funkcjonowaniu danej rodziny, może i powinno wkraczać w najbardziej intymną i prywatną sferę życia człowieka. Wydaje się zatem, że przy tak sformułowanych podstawach interwencji sądu, jak ujmuje to art. 109 k.r.i o. niestety, tego rodzaju błędów czy nadużyć nigdy nie będziemy w stanie uniknąć.

(ii) kryteria stosowania poszczególnych środków z art. 109 k.r.i o.

Jak była o tym mowa wyżej, art. 109 k. r. i o. pozwala wydać sądowi wszelkie zarządzenia, które zabezpieczają dobro dziecka, wskazując ich przykłady: „skala środków stojących do dyspozycji sądu jest olbrzymia: od zupełnie łagodnych do bardzo rygorystycznych. Ta różnorodność i wszechstronność tych środków, a zarazem ich elastyczność stanowią cechę odróżniającą (...) od pozbawienia i zawieszenia władzy rodzicielskiej”¹³. Owa różnorodność, wszechstronność i elastyczność przepisów ma jednak także inny wymiar – otóż kodeks nie reguluje precyzyjnie, jakie środki prawne należy stosować w konkretnej sytuacji. Innymi słowy, sąd sam powinien ocenić, nie tylko to, czy w danej sytuacji dobro dziecka rzeczywiście jest zagrożone, ale także zadecydować, czy w przy-

¹³ Jerzy Ignatowicz, Komentarz do art. 109 k.r. i o, op. cit, s. 861.

padku problemów konkretnej rodziny najlepszym środkiem będzie np. dozór kuratora, czy wystarczy jedynie rodzicom wskazać, jak mają postępować (np. nakazać im rehabilitację dziecka).

Co więcej, owa ogólność wskazań z art. 109 k.r. i o. powoduje, że orzeczenia wydane na jego podstawie trudno poddać weryfikacji. W sytuacji, gdy sąd odwoławczy działa w zaufaniu do sądu pierwszej instancji, który w większym stopniu stosuje zasadę bezpośredniości (przesłuchanie stron, świadków, biegłych), ewentualna zmiana lub uchylenie orzeczenia zdarza się zapewne w sytuacji rażącej nieadekwatności zastosowanych środków ograniczenia władzy rodzicielskiej.

Kolejnym utrudnieniem dla sądu rodzinnego jest brak jasnych wskazówek, w jakich okolicznościach jaki środek prawny byłby najwłaściwszy. Kryteriów tych, jak już wspomniano, nie zawiera w szczególności art. 109 k.r. i o. Niestety, w szerszym zakresie nie wypracowuje ich także orzecznictwo – przy czym pomijamy tu prawdopodobne ujednoczenie zasad w ramach praktyki orzeczniczej danego sądu. Wydaje się, że poważnym mankamentem obecnego systemu prawa procesowego jest faktyczne zamknięcie dostępu do Sądu Najwyższego w sprawach rodzinnych. Wszystkie przywoływane wcześniej orzeczenia SN – które nadal stanowią wskazówkę dla sądów niższych instancji – pochodzą sprzed kilkudziesięciu lat, gdy orzecznictwo sądów rodzinnych było jeszcze przezeń kontrolowane. Tymczasem, na skutek kolejnych reform procedury cywilnej, od 13 lat (to jest od momentu zastąpienia rewizji nadzwyczajnej przez kasację) w sprawach rodzinnych w zasadzie nie przysługują żadne środki zaskarżenia, które mogłyby rozpatrzyć Sąd Najwyższy (zob. art. 519¹ k.p.c. w kolejnych wersjach). Tak więc o znaczeniu i wykładni niedookreślonych norm art. 109 k.r. i o. nie wypowiada się najwyższy organ sądowy, pełniący nadzór judykacyjny nad innymi sądami. Praktycznie nie ma zatem możliwości wypracowywania jednolitych – w skali kraju – standardów orzekania i kryteriów pomocnych w rozstrzyganiu spraw o ograniczenie władzy rodzicielskiej, które mogłyby również dodatkowo stanowić wzorzec kontroli dla orzeczeń sądów rodzinnych. Obecnie orzecznictwo „zatrzymuje się” na poziomie sądu okręgowego, względnie – przy sprawach rozwodowych – na poziomie sądu apelacyjnego. Sąd Najwyższy, któremu Konstytucja RP powierza sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych, w sprawach rodzinnych kontrolę tę w praktyce całkowicie utracił.

W sprawach tzw. niekasacyjnych nadzór ten sprawowany jest poprzez instytucję tzw. pytań prawnych (art. 391 k.p.c.), jakie sąd drugiej instancji może do Sądu Najwyższego skierować wówczas, gdy przy rozpoznawaniu

apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Wydaje się jednak, że sądy rodzinne praktycznie ze ścieżki tej nie korzystają, „pozbawiając” w ten sposób Sąd Najwyższy możliwości zabrania głosu w sprawach wątpliwych, precedensowych, czy istotnych ze społecznego punktu widzenia. Być może celowa i pożądana byłaby więc większa inicjatywa sądów w wykorzystywaniu także i tego instrumentu. Warto tu jednak od razu wskazać, iż skierowanie pytania do Sądu Najwyższego niewątpliwie znacznie wydłuży czas trwania postępowania co do *meritum*. Być może więc sądy wybierają „mniejsze zło”, decydując się na samodzielne rozstrzygnięcie sprawy, uznając, że szybsze uregulowanie sytuacji prawno rodzinnej dziecka jest wartością wyższą niż uporządkowanie czy wytyczenie nowych kierunków w orzecznictwie sądów w całym kraju.

W sposób naturalny pojawia się tu więc pytanie o potrzebę ewentualnej interwencji ustawodawcy – w postaci np. wprowadzenia takich jednolitych standardów do treści art. 109 k.r.i o. Ich brak bowiem może prowadzić do całkowitej dowolności rozstrzygnięć, które – jak już była mowa wcześniej – praktycznie trudno skontrolować. Rezultat postępowania stać się może wówczas całkowicie nieprzewidywalny, z oczywistym naruszeniem zarówno zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, jak i zasady ochrony życia rodzinnego, gwarantowanych przecież na poziomie konstytucyjnym. Z drugiej jednakże strony, wprowadzenie ustawowych „tabel”, nakazujących zastosowanie wskazanego środka oddziaływania do sytuacji typowych, może pozbawić ów przepis tak cennej elastyczności, możliwości dostosowania do realiów konkretnej sprawy. Takie ograniczenie swobody sędziowskiej grozi również mechanicznym aplikowaniem ustawowych recept, niezależnie od tego, czy *in concreto* rzeczywiście są one celowe i czy odniosą jakikolwiek skutek. Wydaje się więc, że nie ma jednej dobrej odpowiedzi na pytanie „indywidualizacja czy standaryzacja” – zależy ona przede wszystkim od poziomu orzecznictwa i indywidualnych kompetencji i wrażliwości poszczególnych sędziów. Pomimo to jednak, naszym zdaniem, warto rozważyć wprowadzenie do treści art. 109 k.r.i o. choćby dyrektywy nakazującej „stopniowanie dolegliwości” stosowanych przez sąd zarządzeń – tak, by odseparowanie dziecka od rodziców było ostatecznością, tj. albo gdy wcześniej stosowane, mniej dolegliwe środki nie przyniosły rezultatu, albo z uwagi na wyjątkowe okoliczności sprawy ich stosowanie byłoby oczywiście niecelowe.

(iii) wyszkolenie sędziów

W chwili obecnej zatem tym ważniejsze jest – jak rzadko w którym wypadku – doświadczenie życiowe sędziów i uczestniczących w składzie ławników, a także ich wiedza z zakresu psychologii i pedagogiki.

Przy braku owych ogólnych wskazówek i standardów, a jednocześnie przy tak znacznej swobodzie doboru orzekanych środków, to właśnie na sędziach spoczywa największy ciężar i największa odpowiedzialność. Stąd też największą uwagę winno się zwracać na dobór sędziów, ich doświadczenie życiowe i co najważniejsze – nieustanne szkolenia i to nie tylko z zakresu prawa, ale właśnie z dziedzin pozaprawnych, ułatwiających orzekanie, a zatem przede wszystkim z zakresu psychologii, być może psychiatrii, psychologii rozwojowej dziecka, pedagogiki.

Tego rodzaju wsparcie udzielane sędziom mogłoby im pomóc zarówno lepiej wyznaczać kierunek prowadzenia danego postępowania, z korzyścią dla jego sprawności, a także ułatwiać własną ocenę opinii sporządzanych przez biegłych. Mimo bowiem tego, że z zasady to sąd jest zawsze „najwyższym biegłym”, w praktyce rzadko zdarza się, by sąd zdecydował inaczej niż wnioskują biegli¹⁴. Trudność weryfikacji tych opinii wynika również i stąd, że wraz z rozwojem psychologii pojawiają się w niej różne nurty, a formułowane tu tezy są trudno sprawdzalne czy co najmniej dyskusyjne. Tytułem przykładu można wskazać choćby niezmiernie kontrowersyjny tzw. syndrom PAS (syndrom Gardnera), zgodnie z którym niechęć dziecka do kontaktu z drugim rodzicem wynika z podburzania przez rodzica sprawującego nad dzieckiem bezpośrednią opiekę. Wydaje się zatem, że zapewnienie sędziom ciągłych szkoleń nie tylko pozwoliłoby im krytycznie oceniać metodologię zastosowaną przez danego biegłego w konkretnej sprawie, nie tylko zapoznałoby sędziów z nowymi kierunkami i odkryciami w naukach psychologicznych, ale także – pozwoliłoby im wyrobić sobie własny pogląd na ich wartość oraz adekwatność do sytuacji, w jakiej znalazła się dana rodzina.

(iv) nadmierne stosowanie izolacji – przyczyny niewykorzystywania środków mniej dolegliwych

W większości spraw, z jakimi zapoznawał się Rzecznik Praw Obywatelskich, czy to na skutek indywidualnych skarg rodziców, czy to podjętych z urzędu po alarmujących doniesieniach prasowych, podstawowym zarzutem było jednak nieuzasadnione orzekanie o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej; co więcej, jak już wskazano wcześniej, zazwyczaj odizolowanie dziecka od rodziny odbywało się w trybie zabezpieczenia wniosku o pozbawienie czy ograniczenie władzy rodzicielskiej.

¹⁴ Według cytowanych wcześniej badań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, w przypadku ponad 80% spraw orzeczenie sądu odpowiadało wnioskowi opinii biegłych psychologów. Zob. W. Stojanowska, *Dowód z opinii... op. cit.* s. 42, zob. także P. Ostaszewski, *Opinia rodzinnego ośrodka...op. cit.* s. 32-33.

Niestety, zdarza się, że rzeczywiście zarzuty te nie są bezpodstawne. Bywają bowiem sytuacje, gdy środek, jakim jest umieszczenie dziecka w placówce bądź rodzinie zastępczej (czyli *de facto* oddzielenie dziecka od rodziców) jest stosowany w pierwszej kolejności, przed jakąkolwiek próbą wykorzystania innych sposobów pomocy rodzinie, zdecydowanie mniej inwazyjnych. W naszym przekonaniu natomiast – a co bezspornie wynika z przywołanych na samym wstępie aktów prawnych – środek z art. 109 § 2 pkt 5 k.r. i o. powinien być stosowany przez sąd opiekuńczy zwykle w takim wypadku, gdy warunki domu rodzinnego nie zapewniają dziecku zaspokojenia potrzeb wręcz fizjologicznych (np. pokarmu, niezbędnych lekarstw) lub stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia (fizycznego i psychicznego) dziecka. Korzystanie z tego środka w innych wypadkach, związanych np. z niewypełnianiem obowiązku szkolnego bądź z wyraźnymi deficytami rozwojowymi dziecka, nie może zyskać akceptacji.

Tymczasem w sprawach badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich środek ten stosowano np. w takich sytuacjach jak:

- niechęć dzieci do utrzymywania kontaktów z jednym z rodziców, mieszkającym osobno (kilkuletnie dzieci w ośrodku wychowawczym miały zostać poddane terapii, której celem było uzdrowienie relacji z drugim rodzicem). Poza wadliwością więzi z jednym rodzicem (przy czym przyczyny owej wadliwości nie zostały dokładnie zbadane) dzieci nie wykazywały żadnych deficytów wychowawczych; sąd nie podjął także próby terapii dzieci w warunkach domowych¹⁵;
- niepełnoletniość matki jako wyłączny powód umieszczenia dziecka w placówce¹⁶;
- nieporządek i zaniedbanie gospodarstwa domowego, w którym przebywa dziecko, przy jednoczesnym prawidłowym fizycznym i psychicznym rozwoju dziecka¹⁷.

Wydaje się, że w każdej z tych spraw wystarczyłoby wydanie przez sąd odpowiednich zarządzeń lub prawidłowo wykonywany nadzór kuratora. W niektórych sytuacjach nakazany przez sąd środek „terapeutyczny” w postaci odseparowania dziecka od rodziców wydawał się zupełnie nieadekwatny do problemu występującego w danej rodzinie czy wręcz groziłby jego nasileniem.

Wypada więc zastanowić się nad przyczynami takiego zjawiska.

Otóż, po pierwsze, wydaje się, że inne, mniej dolegliwe zarządzenia są po prostu nieskuteczne. W praktyce najczęściej jedynym instrumen-

¹⁵ RPO-526764-IV/06.

¹⁶ RPO-613685-IV/09.

¹⁷ RPO-626296-IV/09.

tem naprawdę „dyscyplinującym” niedbałych rodziców, pozostaje zagrożenie odebraniem dziecka – zdarza się więc, że sąd rodzinny stosuje ów środek od razu. Problem jednakże w tym, że w praktyce środek ten jest swoistym „szantażem” wobec rodziców, podczas gdy w rzeczywistości najboleśniej uderza w dziecko i to dla niego stanowi najdotkliwszą karę. To nie ono ma jednak poprawić swoje zachowanie, ale jego rodzice – a rozłąka z dzieckiem to właśnie rodziców ma zmobilizować i wymusić większą dbałość o sprawy dziecka. Co więcej, działanie takie może równie dobrze przynieść efekt odwrotny. Jeżeli jednym z problemów w rodzinie dysfunkcyjnej jest m.in. słaba więź rodziców z dzieckiem, fizyczne odseparowanie dziecka grozić może dalszym nadwątleniem tej więzi, a w rezultacie – jej ostatecznym rozpadem. Relacje rodzinne, nad którymi być można było jeszcze pracować przy umiejętnym wykorzystaniu środków „ambulatoryjnych” (pracy z całą rodziną, bez potrzeby jej rozdzielania) oraz silnym wsparciu organów i instytucji pomocy rodzinie, mogą wówczas ulec całkowitemu zniszczeniu, bez dania rodzicom choćby szansy na rekonstrukcję istniejących jeszcze więzi. We wszystkich takich sytuacjach zawsze pojawiają się więc ogromne wątpliwości, czy oddzielenie dziecka od rodziców rzeczywiście pozostaje w zgodzie z dobrem dziecka – wydaje się raczej, że dziecko jest tu raczej przedmiotem, kartą przetargową, niż podmiotem, którego dobro jest wartością nadrzędną.

Dlaczego jednak ów „psychologiczny nacisk” na rodziców w postaci ryzyka zabrania dziecka bywa jedynym skutecznym środkiem wychowawczym? Otóż okazuje się, że brak jest rzeczywistej możliwości wyegzekwowania „nieizolacyjnych” zarządzeń sądów; niska jest także skuteczność nadzoru kuratorskiego. Krótka wizyta kuratora albo jedynie rozmowa raz w miesiącu naprawdę nie może pomóc rozwiązać wszystkich problemów, z jakimi dana rodzina się boryka. W realiach polskiej opieki instytucjonalnej nad dziećmi jest sprawowana poprzez system ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, a nie poprzez system kuratorski. To właśnie ośrodki stacjonarnego pobytu dzieci dysponują fachowym zapleczem kadrowym (opiekunowie, pedagodzy) i mogą przez to zapewnić chociażby skuteczniejszą terapię psychologiczną. Tymczasem w zupełnie innych warunkach działają kuratorzy, którzy, po pierwsze, sprawują opiekę nad bardzo dużą liczbą podopiecznych, po drugie, mają niewielkie możliwości korzystania ze wsparcia np. psychologów dziecięcych (jakimi dysponują chociażby RODK-i) czy terapeutów rodzinnych. Możliwości te każdorazowo zależą do relacji z lokalnym Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Rzeczywistość jest

zatem taka, że pozbawiony instytucjonalnego wsparcia kurator, pracujący w trudnym środowisku, działa praktycznie sam i z wszystkimi problemami w dysfunkcyjnej rodzinie musi sobie radzić samodzielnie – co jest niestety nierealne.

4. Wnioski – środki zaradcze

W jaki zatem sposób można próbować rozwiązać zarysowane wyżej problemy? Przede wszystkim wydaje się, że – przynajmniej w omawianym tu zakresie – kolejne nowelizacje przepisów, poza pewnymi wyjątkami, nie są potrzebne. Do owych wyjątków należy zwłaszcza konieczność dostosowania przepisów regulujących postępowanie zabezpieczające do specyfiki postępowań opiekuńczych, w tym przede wszystkim – nakaz przeprowadzenia rozprawy. Interwencje u Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich zresztą już podjął¹⁸. Celowym byłoby także rozważenie zasadności wprowadzenia dodatkowych środków w postępowaniu egzekucyjnym, za pomocą których można byłoby doprowadzić do skutecznego wykonania zarządzeń opiekuńczych sądu.

Jednak podstawową kwestią, którą powinien rozważyć zarówno ustawodawca, jak i organy władzy wykonawczej oraz sądowniczej, jest wybór określonego modelu polityki społecznej w zakresie opieki nad dzieckiem. Sprowadza się ona do odpowiedzi na następujące pytanie: czy nadal należy utrzymywać i rozwijać sieć placówek opiekuńczo-wychowawczych, zapewniających dzieciom zaspokojenie potrzeb bytowych i kompleksową opiekę, oraz oddzielenie od ewentualnych szkodliwych wpływów patologicznej rodziny, czy też działania organów państwowych powinny polegać nie na „zastępstwie”, ale – wsparciu rodziny w jej funkcjach wychowawczych.

Wydaje się, że – wobec treści zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz norm konstytucyjnych – odpowiedź na to pytanie jest przesadzona. Za priorytet polityki społecznej należy uznać pozostawienie dziecka w jego rodzinie naturalnej, nawet niedoskonałej, i wykorzystanie tych środków oddziaływania na opiekunów, które nie łączą się z koniecznością odseparowania od dziecka¹⁹.

Nieuniknioną konsekwencją tak określonych priorytetów jest konieczność przebudowy systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem. W naszej ocenie, niezbędne elementy owych zmian instytucjonalnych przedstawiają się następująco:

¹⁸ Wystąpienie Rzecznika nr RPO-596390-IV/08.

¹⁹ Wystąpienie Rzecznika nr RPO-421881-II/03.

1. Rozbudowa systemu kurateli rodzinnej²⁰. Najbardziej palącym problemem jest obecnie ogromne obciążenie kuratorów – często sprawują oni opiekę nad kilkudziesięcioma rodzinami równocześnie. Jednak poza zwiększeniem liczby etatów kuratorskich, równie ważne wydaje się stworzenie silnego, profesjonalnego zaplecza w postaci psychologów i pedagogów, szkoleń, możliwości konsultowania przypadków.

2. Współpraca instytucji pomocy rodzinie²¹. Można zasadnie przyjąć, iż takie „zaplecze” może zostać stworzone poprzez stałą, instytucjonalną współpracę kuratorów i sądów z powiatowymi centrami pomocy rodzinie, rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi, szkołami czy placówkami opiekuńczo-wychowawczymi. Zintegrowanie określonych działań wielu instytucji pozwoli na wzajemne przekazywanie informacji na temat konkretnej rodziny, zespołową pracę nad „przypadkiem”, profesjonalne konsultacje (np. psychologiczne) osób pracujących nad problemami danej rodziny itd. Forma takiej współpracy wymaga jednak wyraźnych ram ustawowych, np. w zakresie przetwarzania danych osobowych. Koniecznym elementem takiej „sieci” byłoby wzmocnienie kadrowe rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, od których zależy sprawność działania sądów i – być może w przyszłości – opieka nad rodziną także na etapie wykonania orzeczenia sądu.

3. Potrzeba wprowadzenia profesjonalnych szkoleń dla sędziów rodzinnych²² – i to zarówno położenie większego nacisku na nie w trakcie „nowej aplikacji” w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, jak i nieustanne – być może obowiązkowe – doksztalcanie zawodowe.

Oczywiście, wszystkich tych zmian od razu wprowadzić się nie da. Opisane przez nas problemy oraz wskazane źródła zagrożeń funkcjonowania systemu pomocy rodzinie pozwalają jednak wskazać chociażby kierunek, w jakim ewolucja polityki społecznej państwa powinna przebiegać. Jedynie w taki sposób będziemy mogli zbliżyć się do osiągnięcia celu działań państwa w tym zakresie – szczególnie troskliwej dbałości o dobro dziecka i jego rodziny – przy zachowaniu standardów ustalonych zarówno w prawie wewnętrznym, jak i przez wiążące Rzeczyspólną akty prawa międzynarodowego.

²⁰ Wystąpienie Rzecznika nr RPO-393095-XI/01.

²¹ Wystąpienie Rzecznika nr RPO-426819-XI/02.

²² Wystąpienie Rzecznika nr RPO-380632-XI/01.

Summary

Restriction of parental responsibility and the interests of the child – observations from the practice of the Office of the Human Rights Defender

The article describes international and national legal acts regulating legal situation of the children. The right to be raised in a family, preferably a child's own, natural one, is one of the basic, the most obvious rights of the children. According to the opinion of the authors, relatively clear directives on the application of measures influencing the family by the courts may be derived from the international and national law standards. A child has the right to be raised in its natural family, and in the situation that a family fails to correctly fulfil its education functions, the state's obligation is to provide such family with relevant support. It is only then, if – despite the provided support – the family still fails to fulfil its education functions, when the child should be placed outside the family, and the environment in which the child is placed should be similar to the natural family to the greatest possible extent. The most favourable form of care is a foster family, which, as opposed to an adoptive family for example, should not disturb the bonds with the natural family.

State bodies should help the natural family in such a way as to make it create a situation enabling taking the child in again.

The article describes, on the basis of cases examined by the Human Rights Defender, the way these rules are implemented in practice by the Polish courts.

Katarzyna Łakomiec

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Konsekwencje braku regulacji prawnej macierzyństwa zastępczego – surogacji – w Polsce

W chwili obecnej przez polskie społeczeństwo przetacza się debata dotycząca prawnej regulacji zagadnień związanych ze sferą bioetyki i medycyny. Tematem dyskursu, zarówno politycznego, jak i jurydycznego, są problemy, takie jak stworzenie norm dotyczących dostępności zapłodnienia pozaustrojowego czy nadanie mocy prawnej oświadczeniom *pro futuro*. Zagadnienia te budzą liczne kontrowersje, zarówno w sferze światopoglądowej, w związku z postępującą dywersyfikacją społeczeństwa, jak i powodowane przez stawianie przed uniwersalnym systemem praw i wolności człowieka, proklamowanym zarówno w aktach prawa międzynarodowego takich jak Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ czy Karta Praw Podstawowych UE², jak w regulacjach konstytucyjnych poszczególnych państw, wyzwaniach związanych z dynamicznym rozwojem technicznym, którego eskalacja nastąpiła w ostatnim dwudziestolecu. Nie sposób nie zauważyć, że większość zagadnień związanych ze sferą życia i godności ludzkiej, a szerzej także z zastosowaniami medycyny, spotyka się ze zróżnicowanymi ocenami etycznymi. Jednocześnie, z zasad budujących współczesne, demokratyczne państwo, wynika konieczność respektowania pluralizmu opinii i światopoglądów, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w tworzonej regulacji prawnej.

Należy zaznaczyć, że tworzenie norm dotyczących wspomaganej reprodukcji jest zadaniem ekstremalnie trudnym, szczególnie biorąc pod uwagę, że w realiach współczesnych społeczeństw wypracowanie zgody na wprowadzanie ograniczeń w odniesieniu do zagadnień tak często i przez wiele osób utożsamianych ze sferą prywatnych wyborów jednostki jest sprawą niezwykle delikatną.

Nie inaczej jest w wypadku macierzyństwa zastępczego – surogacji. Jak inne zjawiska związane ze wspomaganą reprodukcją, leży ono w sferze praktycznie nieregulowanej przez polskie prawo. Istnieją oczy-

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

² Karta Praw Podstawowych UE proklamowana dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r.).

wiście zasady systemowe, które można odnieść to tej tematyki, nie tworzą one jednak wyczerpującej i spójnej całości, a co gorsza pozostawiają wiele zagadnień, ważnych dla pewności sytuacji prawnej obywateli, poza obszarem normowania. Można mieć wątpliwości, czy ten sposób rozstrzygnięcia zagadnienia sprzyja pełnej realizacji konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej podstawowym składnikiem normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP.

Do tych niezbyt optymistycznych uwag należy dodać jeszcze jedno spostrzeżenie. W chwili obecnej nie istnieją w naszym kraju kompleksowe i pewne analizy danych na temat zasięgu niepłodności oraz oceny skuteczności stosowanych metod jej leczenia, a także alternatywnych dróg posiadania potomstwa, do których zaliczyć można surogację. Przygotowywane raporty są zazwyczaj fragmentaryczne, a jak wynika z informacji podanych w związku z toczącą się w Sejmie debatą o zapłodnieniu *in vitro* zarówno Ministerstwo Zdrowia, jak i Polskie Towarzystwo Ginekologiczne nie dysponują pełnymi statystykami³.

Jest to sytuacja, która wymaga podjęcia adekwatnych działań, ponieważ dla tworzenia regulacji związanej ze sferą medycyny i biotechnologii, jak zresztą w przypadku wielu innych dziedzin, kluczowa jest analiza stanu zastanego, która powinna poprzedzić podjęcie prac legislacyjnych.

Myślę, że po tych kilku uwagach początkowych nadszedł dobry moment aby przybliżyć istotę omawianego problemu. Na marginesie pragnę zaznaczyć, że samo używane przeze mnie określenie – macierzyństwo zastępcze (surogacja) nie jest zbyt fortunne ze względu na ustaloną percepcję znaczeniową jego części składowych – zarówno w sferze językowej, jak i prawnej. Jednak ze względu na ograniczoną obecność zagadnienia w obszarze rozważań prawniczych i przy braku alternatywnych propozycji, przyjmę je jako najbardziej spopularyzowane w przestrzeni medialnej i w związku z tym utożsamiane przez opinię publiczną z opisywanym przeze mnie zjawiskiem.

Mianem macierzyństwa zastępczego określa się sytuację, kiedy kobieta decyduje się na urodzenie dziecka i oddanie go parze, która najczęściej, z różnych względów, w szczególności z powodu bez- lub niepłodności, nie może zostać rodzicami w naturalny sposób. Para ta dokonuje przysposobienia dziecka surogatki. Między wymienionymi wyżej osobami fizycznymi

³ Zob. Adam Fronczak, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia na interpelację nr 7027 w sprawie procedury in vitro*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/1D2D5303> oraz Adam Fronczak, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia na interpelację nr 3165*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3A6473C4>.

zostaje zawarta umowa, będąca w rozumieniu prawa cywilnego, zgodnym oświadczeniem woli stron zmierzającym do zawarcia stosunku prawnego. Jeśli chodzi o obowiązki poszczególnych stron umowy to matka zastępcza zazwyczaj zobowiązuje się do poddania się zabiegowi sztucznego zapłodnienia, do powstrzymania się od określonych zachowań w okresie ciąży (np. palenia tytoniu), jak i realizowania pewnych działań (np. poddawanie się okresowym badaniom kontrolnym), a po urodzeniu dziecka – do wyrażenia zgody na przysposobienie i oddania go jego zamierzonym rodzicom. Rodzice z kolei zobowiązują się do utrzymywania surogatki, a w wypadku surogacji odpłatnej, także do spełnienia na jej korzyść określonego świadczenia lub świadczeń pieniężnych. Należy zaznaczyć, że jest to tylko przykładowa treść umowy o surogację, w rzeczywistości bowiem może się ona kształtować w bardzo różny sposób. O skuteczności powyższych czynności będzie jeszcze mowa w dalszej części. Do chwili obecnej w polskim piśmiennictwie nie utrwaliła się terminologia dotycząca omawianych przeze mnie zagadnień. W związku z tym, na potrzeby niniejszego opracowania będę używała określeń *surogatka* lub *matka zastępcza* dla określenia kobiety, która rodzi i oddaje dziecko oraz *zamierzeni* lub *przyszli rodzice* w odniesieniu do pary która ma zamiar wychować dziecko urodzone przez matkę zastępczą.

Wraz z rozwojem technik wspomaganey reprodukcji poszerzył się katalog alternatywnych modeli surogacji. Do dwóch najpowszechniejszych możemy zaliczyć *surogację częściową*, która polega na zapłodnieniu komórki jajowej surogatki nasieniem zamierzonego ojca. W drugim modelu – *surogacji pełnej*, w macicy zastępczej matki umieszczany jest zarodek powstały z połączenia gamet przyszłych rodziców w procedurze *in vitro*. Te dwa modele wprowadzają odrębne zagadnienia problemowe. O ile surogacja częściowa pozostaje często umową zawieraną i utrzymywaną w tajemnicy, to konieczność przeprowadzania procedury medycznej związanej z surogacją pełną wymaga zaangażowania personelu medycznego i w efekcie pozostaje w obszarze zainteresowania podmiotów mających wpływ na kształt polityki zdrowotnej. Należy zaznaczyć, że na stosowanie surogacji pełnej, a także w pewnych wypadkach częściowej, w dużym stopniu rzutują przyjęte w danym systemie prawnym założenia dotyczących zapłodnienia pozaustrojowego.

Wprowadzane jest także rozróżnienie na surogację odpłatną, oraz mającą charakter altruistyczny. Często na tym rozróżnieniu oparta jest legalność umów związanych z macierzyństwem zastępczym.

Opisywana w niniejszym opracowaniu tematyka jest nowa dla polskiej przestrzeni prawnej i społecznej. Była już jednak przedmiotem prac

legislacyjnych w innych państwach (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania). Na podstawie tych doświadczeń oraz dotychczasowych rozważań nad tym zagadnieniem w naszym kraju, możemy stwierdzić, że tworzenie regulacji związanej z macierzyństwem zastępczym jest procesem niezwykle wymagającym z kilku powodów. Jednym z nich jest fakt, że we współczesnym społeczeństwie niemożliwe jest osiągnięcie konsensu w odniesieniu do kluczowych dla niego zagadnień, zarówno w sferze etycznej, jak i prawnej. Odnosząc się do tej pierwszej, trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na grupę problemów łączonych szerzej ze wspomaganą prokreacją. Jest to m.in. zarzut odhumanizowania procesu posiadania potomstwa, przeniesienie go w realia sterylnych laboratoriów i konsekwencji odebranie podmiotowości dziecku. Z drugiej strony są to zagadnienia związane z sferą zagrożeń dla psychiki zarówno przyszłych rodziców, jak i surogatki oraz dziecka. Należy zwrócić uwagę, że ze względu na unikalną więź łączącą te dwie jednostki trudno matce zastępczej podjąć w pełni świadomą decyzję co do oddania dziecka w chwili zawierania umowy z przyszłymi rodzicami. Istnieje również pytanie o negatywne konsekwencje procesów powiązanych z surogacją dla zdrowia i psychiki dziecka. W dalszej kolejności istnieją zagadnienia dostępności surogacji dla osób samotnych i pozostających w związkach tej samej płci, jak również zakresu informacji na temat okoliczności narodzin, który ma być w późniejszym czasie udostępniony dziecku czy też kwestia adekwatnej opieki psychologicznej oraz poradnictwa medycznego dla stron kontraktu. Wątpliwości budzi odpłatny charakter surogacji i związana z nim możliwość wykorzystywania znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej surogatek. Z tymi zagadnieniami związanymi ze sferą etyczną łączą się pytania o kwestie prawne. Jest to pochodną faktu, że funkcjonujące regulacje prawne tworzone były w momencie, kiedy nie dało się przewidzieć skali rozwiązań umożliwionych przez dynamiczny rozwój techniczny. Fundamentalnym pytaniem pozostaje, czy zawarty pomiędzy surogatką a przyszłymi rodzicami kontrakt ma moc wiążącą? Czy jest niezgodny z obowiązującym prawem i zasadami współżycia społecznego? Czy i w jakim stopniu można uznać charakter umowy o surogację za zbieżny z handlem ludźmi spenalizowanym na postawie umów międzynarodowych⁴ oraz prawa

⁴ Np. art. 3 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 18 poz. 160) oraz art. 4 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 20 poz. 107).

krajowego⁵? Jak rozwiązana powinna zostać sytuacja w której surogatka postanowi zatrzymać dziecko? Kto podejmuje decyzje związane z opieką medyczną nad płodem oraz nowo narodzonym? Jakie uprawnienia przysługują poszczególnym stronom umowy? Czy w wypadku niedotrzymanie warunków umowy stronie przysługują jakieś roszczenia? Kto zgodnie z prawem jest matką dziecka? W jaki sposób powinny być rozwiązane kwestie ojcostwa mężczyzny, który był dawcą gamety? Czy uznanie kontraktów z matkami zastępczymi za niedozwolone będzie stanowić pogwałcenie konstytucyjnego prawa do prywatności? Czy w obecnym stanie prawnym zapewnione są właściwe gwarancje ochrony dziecka i rodziców? Odpowiedź ma te pytania nie jest oczywiście możliwa w ramach niniejszego opracowania, będzie ona z pewnością przedmiotem rozważań polskiego ustawodawcy. Jednak chciałabym poczynić kilka ogólnych uwag na temat istniejących w chwili obecnej rozwiązań prawnych mających wpływ na tę sferę.

W Polsce, w ramach podejmowanej dyskusji o dopuszczalności macierzyństwa zastępczego, często porusza się problem niezgodności tego rodzaju umów z zasadami współżycia społecznego, co jest przez niektórych uważane za argument przesadzający o faktycznej możliwości stosowania tego rodzaju kontraktów. Wydaje się jednak, że istnieją przyczyny dla których warto omawianą materię poddać głębszej analizie. Ze względu na opisywany wcześniej brak adekwatnych danych odnośnie do rozmiaru oraz precyzyjnego określenia charakteru opisywanego zjawiska, trudno, działając z właściwą dla tych wrażliwych kwestii ostrożnością, wypowiadać się w sposób kategoriyczny w tej materii. Należy w tym kontekście wziąć pod wagę specyfikę zasad współżycia społecznego, które są postrzegane jako obiektywne reguły postępowania służące za kryterium oceny tego, co zasługuje lub nie zasługuje na aprobatę z punktu widzenia poglądów społeczeństwa. Trzeba więc analizować to pojęcie uwzględniając fakt, że pomimo powolnego przystosowania się systemu prawnego do zmian technologicznych dynamika tego procesu w społeczeństwie jest zgoła inna. Wystarczy wskazać, że przy dyskusji o zagadnieniu regulacji prawnej zapłodnienia pozaustrojowego, co jest tematem kontrowersyjnym i spotykającym się z kategoriycznym sprzeciwem i oświadczeniami o niedopuszczalności ze strony części środowisk, badania przeprowadzone w marcu 2009 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej wykazały, większość Polaków (77%) uważa, że małżeństwo, które nie może mieć dzieci, powinno mieć

⁵ Art. 253 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm.).

możliwość dokonania zapłodnienia poza organizmem kobiety. Przeciwnego zdania jest nieco mniej niż jedna piąta badanych (17%)⁶. Oczywiście katalog wątpliwości etycznych i prawnych związanych z macierzyństwem zastępczym jest o wiele szerszy niż w wypadku zapłodnienia pozaustrojowego, o czym była już wcześniej mowa.

Należy stwierdzić, że w Polsce istnieją przepisy mogące czynić zawieranie kontraktów dotyczących surogacji znacznie utrudnionym i w ten sposób nie zakazując całkowicie tego rodzaju praktyk wpływać na ich ograniczenie.

Przede wszystkim należy tu zwrócić uwagę na zasadę zawartą w art. 61⁹ ustawy dnia 25 lutego 2009 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy (*Dz. U.* z 5 marca 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.), zgodnie z którą matką dziecka jest kobieta, która je urodziła. Brzmienie cytowanego artykułu jest jasne i nie budzi żadnych wątpliwości. Jest to zresztą zasada przyjęta w innych państwach europejskich, takich jak np. Niemcy, gdzie analogiczna regulacja zawarta jest w § 1591 BGB. W polskim prawie macierzyństwo zdeterminowane jest zatem przez fakt biologiczny. Matką dziecka w sensie prawnym będzie zawsze kobieta, która je urodziła. Już spoglądając na numer artykułu dotyczącego macierzyństwa możemy stwierdzić, że zagadnienie to nie było uregulowane w pierwotnej wersji ustawy. Określenie przyczyn objęcia pozytywnoprawną regulacją zagadnień związanych z kwestią macierzyństwa zastępczego możemy odnaleźć w uzasadnieniu projektu zmiany Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego:

„Brak bezpośredniej regulacji kwestii macierzyństwa wynika z istniejącej na ogół pewności tego stosunku prawnego opartego na fakcie urodzenia. Tę pewność osłabiają coraz bardziej możliwości współczesnej medycyny pozwalające na zapłodnienie i poczęcie dziecka z pominięciem obcowania cielesnego pary ludzkiej, a w szczególności przez zapłodnienie poza organizmem kobiety i donoszenie ciąży przez inną kobietę niż dawczyni gamet użytych w medycznym zabiegu zapłodnienia (tzw. macierzyństwo zastępcze). Może pojawić się spór, która z kobiet jest matką dziecka. Powszechny jest pogląd, według którego macierzyństwo prawne przypisuje się kobiecie, która dziecko urodziła. Ratyfikowana przez Polskę Europejska konwencja o statusie prawnym dziecka pozamałżeńskiego z 1975 r. wyraźnie stanowi (art. 2), że pochodzenie dziecka pozamałżeńskiego od matki ustala się wyłącznie na podstawie faktu urodzenia. Jednakże w Kodeksie rodzinnym i opie-

⁶ Beata Rogulska *Akceptacja stosowania zapłodnienia in vitro. Komunikat z badań*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_037_09.PDF.

kuńczym oraz w Prawie o aktach stanu cywilnego nie ma wyraźnej odpowiedzi na pytanie, kto jest matką dziecka. Przepisy Prawa o aktach stanu cywilnego (dalej w skrócie p.a.s.c.) dotyczą tylko technicznych kwestii, tj. treści aktu urodzenia, wskazują termin i osoby zobowiązane do zgłoszenia urodzenia (art. 38-52 p.a.s.c.). Sam akt urodzenia sporządza się na podstawie zaświadczenia wystawionego przez lekarza lub zakład służby zdrowia (art. 40 ust. 1 p.a.s.c.). Staje się on wyłącznym dowodem zdarzeń w nim stwierdzonych, a więc także dowodem tego, że wskazana kobieta urodziła konkretne dziecko (art. 4 p.a.s.c.). Pojawia się więc potrzeba jednoznacznego wskazania w przepisach K.r.o., kto jest matką dziecka, a więc także – podstawy sporządzenia aktu urodzenia i jego treści. Chodzi bowiem o to, aby z norm prawnych dotyczących ustalenia pochodzenia dziecka wynikało *expressis verbis*, że macierzyństwo opiera się na fakcie urodzenia dziecka. Nadal jednak akt urodzenia będzie wyłącznym dowodem zgodności z prawdą tego zdarzenia, a podważenie jego zgodności z prawdą będzie możliwe tylko w postępowaniu sądowym (art. 4 p.a.s.c.)⁷.

Drugim z rozwiązań, utrudniającym zastosowanie umów o surogację, jest instytucja domniemania ojcostwa męża matki, uregulowana w art. 62 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Należy zwrócić uwagę, że przesłanką materialną stanowiącą o możliwości zastosowania tej konstrukcji jest uprzednie ustalenie macierzyństwa. Prawomocne ustalenie przez sąd macierzyństwa określonej kobiety pociąga za sobą ten skutek, że określony mężczyzna pozostający z nią w związku małżeńskim uzyskuje automatycznie status prawny ojca dziecka. Obalenie tego domniemania jest możliwe jedynie na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa, co do którego legitymację czynną posiadają jedynie: mąż matki dziecka, matka oraz dziecko. W wypadku, w którym matka zastępcza pozostaje w związku małżeńskim, zamierzonemu ojcu dziecka, pomimo pokrewieństwa biologicznego, nie przysługują więc środki umożliwiające bezpośrednie dochodzenie jego praw związanych z rodzicielstwem.

Trzecim z rozwiązań wskazującym na wyraźne tendencje do tworzenia mechanizmu prewencyjnego przez ustawodawcę jest zawarta w art. 119² kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zasada, zgodnie z którą zgoda rodziców na przysposobienie dziecka nie może być wyrażona wcześniej niż po upływie sześciu tygodni od urodzenia się dziecka. Rozwiązanie to wyraża europejski standard, zawarty między innymi w Europejskiej

⁷ Cyt. Za: Kazimierz Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*. Komentarz, Warszawa 2009, str. 626.

Konwencji o przysposobieniu dzieci sporządzonej w Strasburgu dnia 24 kwietnia 1967 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 99, poz. 1157). *Ratio legis* takiego rozwiązania jest konieczność ochrony dziecka przed nieprzemyślanymi decyzjami rodziców, a zwłaszcza matki, która na skutek okoliczności związanych z porodem może działać pochopnie.

Do uregulowań, które nie funkcjonują w polskim porządku prawnym, a mogłyby spełniać analogiczną rolę zaliczymy: wyraźny zakaz pobierania wynagrodzenia za urodzenie dziecka przez surogatkę oraz obligatoryjnie wprowadzona do tego rodzaju umów klauzula o możliwości odstąpienia przez matkę zastępczą od zawartej wcześniej umowy.

Jeśli chodzi o wprowadzone w innych krajach rozwiązania dotyczące surogacji to możemy wyróżnić dużą grupę państw w których umowy związane z macierzyństwem zastępczym są zakazane, a nierzadko nawet zagrożone sankcją karną. Do tej grupy możemy zaliczyć większość państw europejskich. Dzieje się tak dlatego ponieważ w tradycji prawnej Starego Kontynentu istnieje wyraźny sprzeciw wobec komercjalizacji ciała ludzkiego. Część państw dopuszcza jedynie surogacje mającą charakter altruistyczny, jak np. W. Brytania. Jeśli chodzi o kraje w których umowy związane z surogacją są dozwolone, to należą do nich m.in. Australia, Republika Południowej Afryki czy Indie.

W europejskiej przestrzeni prawnej, poza rozwiązaniami prawnymi wprowadzonymi w poszczególnych państwach, należy w kontekście regulacji macierzyństwa zastępczego rozważyć rolę jednego z najważniejszych aktów odnoszących się do zastosowań biologii i medycyny, jakim jest Konwencja o ochronie praw człowieka i godności jednostki ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny zwana również Europejską Konwencją Bioetyczną przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy, podpisana w Oviedo w dniu 4 kwietnia 1997r. Głównym założeniem przyświecającym twórcom Europejskiej Konwencji Bioetycznej jest uniwersalizacja standardów prawnych w dziedzinie ochrony praw człowieka w związku z rozwojem medycyny i biotechnologii. Konwencja nie odnosi się co prawda wprost do macierzyństwa zastępczego, jednak zawarty w niej zakaz komercjalizacji ludzkiego ciała pozwala na zapobieganie sytuacjom, w których kobiety, ze względu na swoją sytuację materialną, byłyby zmuszane do rodzenia dzieci za pieniądze.

Europejska Konwencja Bioetyczna wprowadza także szereg systemowych gwarancji dotyczących praw jednostki w kontekście zastosowań biologii i medycyny. Przede wszystkim w art. 1 określa ogół wartości podlegających ochronie, takich jak godność, ale także tożsamość oraz integralność wszystkich istot ludzkich. Równie istotne stanowisko

jest sformułowane w art. 2 określającym prymat jednostki wobec społeczeństwa oraz postępu nauki i techniki.

System rozwiązań wprowadzonych przez konwencję jest znamieny. Jako jeden z niewielu aktów dotyczących zastosowań biologii i medycyny, jest ona instrumentem prawnym o charakterze wiążącym. Nakładając na sygnatariuszy określone obowiązki, a na tyle na ile to możliwe, staje się elementem bezpośrednio obowiązującego prawa krajowego. Istotną cechą aktu jest jego szczególna semiimperatywność, która polega na określeniu jedynie minimalnego standardu ochrony poszanowania praw jednostki. Oczywiście, jak najbardziej dopuszczalne są normy prowadzące do osiągnięcia wyższego poziomu gwarancji. Konwencja bioetyczna jest umową ramową. W systemie Rady Europy dla tworzenia norm bioetycznych zastosowano metodę stopniowych przybliżeń. Poszczególne postanowienia konwencji są sukcesywnie doprecyzowane poprzez protokoły dodatkowe.

Należy w tym kontekście zaznaczyć, że pomimo, że Polska, której przedstawiciele uczestniczyli w pracach nad konwencją, podpisała ją w 1999 r., do dnia dzisiejszego nie zakończono procedury ratyfikacyjnej.

Na koniec, zbierając najważniejsze wnioski płynące z przedstawionej przeze mnie analizy zagadnienia macierzyństwa zastępczego, pragnę przede wszystkim podkreślić, że dostrzegam konieczność doprecyzowania regulacji prawnej surogacji, a także promowanie dobrych praktyk w tej dziedzinie ze względu na konieczność ochrony praw zaangażowanych w proces osób dorosłych, jak i dziecka dla którego optymalnego rozwoju kluczowe są stabilne warunki stworzone w pierwszej fazie jego życia. Trzeba zaznaczyć, że samo wprowadzenie zakazu stosowania metody *in vitro*, nie doprowadzi do całkowitego wyeliminowania zjawiska surogacji. W związku z tym w procedurze legislacyjnej związanej z wprowadzeniem regulacji chroniącej embrion ludzki powinna się pojawić refleksja dotycząca tej tematyki. Przeprowadzić należy również pogłębioną analizę stanu zastanego, jako podstawa tworzenia efektywnej regulacji prawnej w sferze związanej z biotechnologią i medycyną.

Bibliografia

1. Cook R., Day Sclater S. (red.), *Surrogate motherhood. International Perspectives*, Oxford 2003.
2. Piasecki K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2009.

Summary

Consequences of the lack of legal regulation of surrogate motherhood – surrogacy in Poland

The article presents an analysis of regulations of surrogate motherhood (surrogacy) issues in the Polish legal system. It focuses on the impact that social and technological changes have on challenges for the legislation in the sensitive area related to the children's rights protection. It defines legal issues that have to be analysed during the development of future regulations, referring to the European perspective. It describes mechanisms influencing the possibilities to conclude a surrogacy agreement in the present legal situation and it specifies demands concerning future activities in this field.

Justyna Dąbrowska

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę – uwagi praktyczne

Proces coraz szerszego otwierania się granic i masowa emigracja młodych Polaków w celu zapewnienia sobie lepszych warunków finansowych spowodował, że doniosłym w skali międzynarodowej problemem stało się zjawisko samowolnego przejęcia opieki nad dziećmi przez jednego z rodziców, wraz z towarzyszącym mu uprowadzeniem dzieci za granicę. Uprowadzający próbują zwykle zapewnić sobie w ten sposób korzystniejszą sytuację w zakresie postępowania dotyczącego władzy rodzicielskiej nad dzieckiem. Rozpad rodziny i wyjazd dziecka do innego kraju powoduje jednak gwałtowną i drastyczną zmianę warunków życia dziecka.

Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 roku¹ została stworzona właśnie po to, by przeciwdziałać temu zjawisku i chronić dziecko w płaszczyźnie międzynarodowej przed szkodliwymi skutkami, wynikającymi z bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania dziecka, przez zagwarantowanie niezwłocznego jego powrotu do państwa stałego pobytu. Naczelnym postulatem Konwencji, jak wynika to jednoznacznie z jej Preambuły, jest bezsprzecznie realizacja interesu dziecka, co zapewnić ma, w założeniu Konwencji, jak najszybsze nakazanie powrotu dziecka do kraju, z którego je uprowadzono. Interes dziecka jest zresztą wartością pierwotną i nadrzędną w każdym postępowaniu dotyczącym dziecka, co jednoznacznie wynika także z art. 3 obowiązującej Polskę Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.² oraz innych aktów normatywnych krajowego porządku prawnego,

¹ Dz. U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528, zwana dalej: Konwencją haską.

² Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r. weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 7 lipca 1991 r. (oświadczenie rządowe z dnia 30 września 1991 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach dziecka – Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 527).

w szczególności Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³ oraz Kodeksu postępowania cywilnego^{4, 5}.

Niestety, od czasu wejścia w życie Konwencji haskiej w 1995 r.⁶, orzecznictwo polskich sądów dowodzi, że praktyczna realizacja jej postanowień i zabezpieczenie interesu dziecka doznaje wielu przeszkód. Konwencja haska, jak również Konwencja o prawach dziecka i Europejska Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem⁷, a – w stosunkach między państwami Unii Europejskiej – także je Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (tzw. Bruksela II bis)⁸, uznają najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka za sprawę nadrzędną we wszystkich działaniach dotyczących dzieci i przyznają mu rangę dyrektywy generalnej⁹. Pomimo tego, uwzględnienie interesu dziecka w orzeczeniu wydawanym w trybie Konwencji haskiej bywa zadaniem bardzo trudnym.

Z analizy licznych doniesień prasowych i spraw, z jakimi miał możliwość zapoznać się Rzecznik Praw Obywatelskich, można wyprowadzić wnioski, że kluczowe z tego punktu widzenia są:

1. trafna ocena indywidualnego interesu dziecka,
2. zapewnienie szybkości postępowania,
3. właściwa ocena „bezprawności uprowadzenia lub zatrzymania dziecka” (art. 3 Konwencji haskiej),
4. właściwa wykładnia przesłanek hamujących wydanie dziecka, w szczególności:
 - „faktycznego niewykonywania prawa do opieki” (art. 13a Konwencji haskiej) oraz
 - „istnienia poważnego ryzyka, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób

³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

⁵ Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2000 r. V CKN 1805/00, LEX nr 52400.

⁶ Oświadczenie rządowe z dnia 17 maja 1995 r. o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji Dz.U.1995.108.5290.

⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 31, poz. 134.

⁸ Dz.U.U.E.L.03.338.1 ze zm.

⁹ Por. postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1998 r., II CKN 855/97, OSNC 1998/9/142, Biul. SN 1998/4/11, LEX nr 32579 oraz postanowienie SN z dnia 31 marca 1999 r., I CKN 23/99, OSNC 1999/11/188, Biul. SN 1999/7/7, Wokanda 1999/7/8, Prok.i Pr.-wkł. 1999/7-8/37, OSP 2000/2/23, LEX nr 36683 z głosem E. Holewińskiej-Lapińskiej OSP 2000/2/23.

postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia” (art. 13 b Konwencji haskiej),

5. sprawne wykonanie orzeczenia nakazującego wydanie dziecka.

1. Indywidualny interes dziecka

Z treści Preambuły Konwencji haskiej jednoznacznie wynika, że podstawowe znaczenie we wszystkich sprawach dotyczących opieki nad nim ma interes dziecka. Nakaz kierowania się przede wszystkim dobrem dziecka wypływa także z autonomicznego prawa polskiego. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 12 czerwca 1992 r., interes dziecka odpowiada występującemu w polskim prawie pojęciu dobra dziecka¹⁰, wskazując w jednym z kolejnych orzeczeń, że „jednakowa jest treść zasady ochrony dobra (interesu) dziecka przyjęta w wymienionej Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, a także w Konwencji o prawach dziecka oraz w innych aktach normatywnych krajowego porządku prawnego, w szczególności w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w Kodeksie postępowania cywilnego”¹¹.

Choć pojęcie dobra dziecka nie zostało zdefiniowane ustawowo, panuje zgoda, że powinno być ono rozumiane jako modelowa sytuacja dziecka, w której dziecko wychowuje się w rodzinie, w atmosferze miłości, w warunkach pozwalających zaspokoić rozsądnie pojmowane jego potrzeby i najpełniej rozwijać jego talenty i zdolność samodzielnego, twórczego działania oraz kształtować charakter w duchu określonych ideałów¹². „Istotne jest przy tym jego ukierunkowanie nie tylko na aktualną sytuację dziecka, lecz także na jego przyszłość i tej dalszej perspektywie ideału dojrzałego człowieka powinno być przyznane pierwszeństwo w kolizji z wartościami rozpatrywanymi jedynie z punktu widzenia aktualnych potrzeb dziecka”¹³. Właściwe zabezpieczenie dobra dziecka w postępowaniu toczącym się w trybie Konwencji haskiej wiąże się z koniecznością uwzględnienia jego indywidualnego interesu. „Praktyczny sens konstrukcji swoistości i odrębności interesu dziecka przyjętej w omawianej Konwencji ujawnia się wyraźnie wtedy, gdy interes dziecka porówna się z innymi, konkurencyjnymi interesami,

¹⁰ Uchwała 7 sędziów SN z dnia 12 czerwca 1992 r. III CZP 48/92, OSNC 1992/10/179, LEX nr 3775.

¹¹ Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2000 r. V CKN 1805/00, *op. cit.*

¹² Por. postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2000 r. V CKN 1747/00, LEX nr 52467, Prok.i Pr.-wkl. 2001/5/34.

¹³ Tamże.

w szczególności interesami jego rodziców. Przepisy Konwencji haskiej mają chronić przede wszystkim interes dziecka, nie jest zaś ich celem, często za taki utożsamiany, przeciwdziałanie samowoli osób zainteresowanych sprawowaniem nad nim pieczy. Choć realizacja postanowień Konwencji haskiej także służy zapobieganiu i karaniu bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania dziecka, jej nadrzędnym celem ma być zapewnienie dobra dziecka. Kluczowy z tego punktu widzenia jest nakaz, by wydane orzeczenie przede wszystkim uwzględniało interes dziecka, nie zaś zabezpieczało interesy rodziców co do tego, by dziecko przebywało łącznie z nimi i by rodzice mogli kierować jego wychowaniem i podejmować decyzje dotyczące jego spraw.

2. Długotrwałość postępowania

Głównym celem Konwencji haskiej jest ochrona dziecka na płaszczyźnie międzynarodowej przed szkodliwymi skutkami, wynikającymi z bezprawnego uprowadzenia go lub zatrzymania, czemu służyć mają ustalone w Konwencji zasady postępowania w celu zagwarantowania niezwłocznego powrotu dziecka do państwa jego stałego pobytu oraz zapewnienia ochrony prawa do odwiedzin. Ocena, iż nakaz możliwie szybkiego wydania dziecka bezprawnie uprowadzonego służy jego dobru, jest akceptowana również przez Konwencję o prawach dziecka (art. 11 Konwencji)¹⁴. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1 grudnia 1999 r., przepisy Konwencji haskiej są wyrazem przyjętego założenia, że możliwie szybki powrót dziecka do miejsca stałego pobytu, jaki ono miało bezpośrednio przed uprowadzeniem, służy jego dobru, dziecko wraca bowiem do swojego poprzedniego środowiska. Urzeczywistnienie założeń Konwencji haskiej ma nastąpić zatem przez pozbawienie wszelkich skutków działania osoby uprowadzającej lub zatrzymującej dziecko w drodze przywrócenia stanu faktycznego i prawnego, jaki istniał przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem. „Filarem Konwencji haskiej jest zatem „mechanizm” przywracania *status quo*, jakie zaistniało zanim uprowadzenie lub zatrzymanie nastąpiło, poprzez zapewnienie szybkiego powrotu dziecka do państwa miejsca stałego pobytu”¹⁵.

Niestety, długotrwałość toczących się postępowań, która często uniemożliwia właściwe, z punktu widzenia dobra dziecka, rozstrzyg-

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 1999 r. I CKN 992/99, OSNC 2000/6/111, Biul.SN 2000/2/11, Prok.i Pr.-wkł. 2000/3/28, LEX nr 39171.

¹⁵ Kuziak L., *Konwencja haska dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę i postępowanie w sprawach o powrót dziecka w Polsce*, Rodzina i Prawo 2007 nr 2, str. 67.

nięcie w trybie Konwencji Haskiej, jest jednym z najważniejszych problemów dotyczących polski wymiar sprawiedliwości. Sprawy, z jakimi zapoznał się Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2008 i 2009 wskazują, że oprócz jednego przypadku, gdy do wydania orzeczenia przez sąd I instancji doszło w ciągu sześciu tygodni, postępowanie przed sądem polskim trwa od minimum trzech do nawet siedmiu miesięcy. W poprzednich latach, postępowania te toczyły się jeszcze dłużej, niekiedy nawet półtora roku. Z uwagi na liczne skargi obywateli dotyczące postępowań prowadzonych przez sądy powszechne w trybie Konwencji haskiej, w których jednym z najczęściej poruszanych problemów jest właśnie długotrwałość postępowań sądowych, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o przedstawienie skali tego zjawiska¹⁶. Jak wynika z danych Ministerstwa, w latach 2007–2008 Ministerstwo pośredniczyło w przekazaniu do sądów polskich 108 wniosków o nakazanie powrotu dziecka do innego państwa. Z obserwacji obejmującej te sprawy wynika, że w większości z nich pomiędzy wpłynięciem wniosku a wydaniem nieprawomocnego orzeczenia przez sąd I instancji upłynął okres dłuższy niż sześć tygodni. Biorąc pod uwagę fakt, że Konwencja haska może spełniać swe funkcje jedynie w sytuacji, gdy dziecko niezwłocznie wraca do kraju swego stałego pobytu, można zastanowić się, czy rzeczywiście zabezpiecza ona dobro dzieci, których interesy w swym założeniu ma chronić. Truizmem jest stwierdzenie, że przewlekłość postępowania stawia pod znakiem zapytania sens zarządzenia wydania dziecka¹⁷. Jest bowiem oczywiste, że im dłużej trwa postępowanie, tym boleśniej dziecko odczuje powrót do miejsca dotychczasowego pobytu. W ten sposób dziecko zostaje dwukrotnie „wyrwane” ze swego dotychczasowego środowiska. Skutki przewlekłości postępowania odczuwa dotkliwie także rodzic uprowadzonego lub zatrzymanego dziecka, który musi liczyć się z tym, że z każdym dniem trwania postępowania, jego szanse na odzyskanie kontaktu z dzieckiem na dotychczasowych warunkach drastycznie maleją. Nierzadko w postępowaniach, jakie miał okazję przeanalizować Rzecznik, mimo stwierdzenia bezprawnego uprowadzenia dziecka, czynnikiem decydującym była zatem asymilacja dziecka z nowym środowiskiem.

¹⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich RPO-602511-IV-08, dostępne na stronie www.rpo.gov.pl

¹⁷ Kulas M., *Praktyka stosowania konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, Pałestra 2009 nr 5/6.

3. Bezprawność uprowadzenia lub zatrzymania dziecka

Artykuł 3 Konwencji haskiej stanowi, że uprowadzenie lub zatrzymanie dziecka będzie uznane za bezprawne, jeżeli:

- a) nastąpiło naruszenie prawa do opieki przyznanego określonej osobie, instytucji lub innej organizacji, wykonywanego wspólnie lub indywidualnie, na mocy ustawodawstwa państwa, w którym dziecko miało miejsce stałego pobytu bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem, oraz
- b) w chwili uprowadzenia lub zatrzymania prawa te były skutecznie wykonywane wspólnie lub indywidualnie albo byłyby tak wykonywane, gdyby nie nastąpiło uprowadzenie lub zatrzymanie.

Prawo do opieki określone w punkcie a) może wynikać w szczególności z mocy samego prawa, z orzeczenia sądowego lub administracyjnego albo z ugody mającej moc prawną w świetle przepisów ustawodawstwa tego państwa.

Jak wynika z niejednolitego orzecznictwa sądów polskich, ocena przesłanki „skutecznego wykonywania prawa do opieki” (oraz jednocześnie „faktycznego nie wykonywania prawa do opieki”, o którym mowa w cytowanym niżej art. 13 a Konwencji), nie jest kwestią prostą. Artykuł 5 Konwencji haskiej i art. 2 pkt 11) Rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 precyzują, że prawo do opieki obejmuje prawo dotyczące opieki nad osobą dziecka, w szczególności prawo do decydowania o miejscu pobytu dziecka, zarówno w polskiej, jak i międzynarodowej praktyce stosowania Konwencji haskiej. Pomimo tego budzi wątpliwości, czy gdy obojgu rodzicom przysługuje władza rodzicielska, w sytuacji faktycznej ich separacji, to z rodziców, które nie zamieszkuje stale z dzieckiem, pozbawiając się w ten sposób bezpośredniego kontaktu z dzieckiem oraz wpływu na jego codzienne wychowywanie, wykonuje prawo do opieki. Można wyróżnić w tym zakresie dwa opozycyjne trendy¹⁸. Orzecznictwo niemieckie wskazuje, że nawet sporadyczna styczność z dzieckiem i okazywanie mu tym samym zainteresowania i troski jest wykonywaniem władzy rodzicielskiej, podlegającym ochronie na podstawie prawa właściwego dla danego państwa, a także według przepisów prawa międzynarodowego. Z kolei według prawa angloamerykańskiego prawo do opieki nie może ograniczać się jedynie do fizycznego kontaktowania się z dzieckiem. W zakres tego prawa wchodzi

¹⁸ Zjawisko to dostrzega Kulas M., *Praktyka ... op. cit.*

m.in. podejmowanie decyzji istotnych z punktu widzenia rozwoju dziecka, takich jak sposób i poziom kształcenia, leczenie i opieka medyczna oraz, uznane za minimum konstytuujące to prawo, decydowanie o miejscu pobytu, o którym mówi art. 5 lit. a Konwencji¹⁹. Kwestia ta jest niezwykle istotna, ponieważ często ocena, czy zgodnie z właściwym prawem rodzic sprawował opiekę nad dzieckiem bezpośrednio przed zabranieniem, ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia w trybie Konwencji. Wielce problematyczne, a jednocześnie najczęstsze, są sytuacje, w których zabranie dziecka dokonuje się w trakcie toczącego się w kraju miejsca stałego pobytu dziecka postępowania w zakresie ustalenia władzy rodzicielskiej w następstwie rozwodu lub separacji²⁰. Wśród najistotniejszych powodów uprowadzeń dzieci wskazać należy obawę rodzica, najczęściej matki, przed skutkami przemocy domowej, skierowanej przeciwko niej lub dziecku, oraz przekonanie uprowadzającego rodzica o większych szansach na uzyskanie wyłącznych praw rodzicielskich w kraju ojczystym, do którego dziecko zostało zabrane. W zauważalnej liczbie spraw rozpatrywanych na podstawie Konwencji haskiej uprowadzający argumentują, iż zabranie nie było bezprawne właśnie z powodu faktycznego niewykonywania praw rodzicielskich przez drugiego rodzica²¹. Oceniając bezprawność uprowadzenia albo zatrzymania dziecka sąd – zgodnie z art. 3 Konwencji haskiej – bada, czy naruszono przysługujące w sposób formalny prawo do pieczy nad dzieckiem, a jednocześnie, czy w chwili uprowadzenia lub zatrzymania prawo to było faktycznie wykonywane, lub byłoby wykonywane, gdyby uprowadzenie lub zatrzymanie nie nastąpiło. Podobną definicję w stosunkach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej formułuje art. 2 pkt 11) Rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003, który wskazuje, że bezprawne uprowadzenie albo zatrzymanie dziecka następuje, jeżeli narusza prawo do pieczy nad dzieckiem, które na mocy orzeczenia, z mocy prawa lub poprzez prawnie wiążące porozumienie przysługuje zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym dziecko bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt; oraz pod warunkiem, że prawo pieczy nad dzieckiem było, wspólnie lub samemu, faktycznie wykonywane w czasie uprowadzenia lub zatrzymania dziecka lub byłoby wykonywane, gdyby uprowadzenie lub zatrzymanie nie nastąpiło. Za wspólne wykonywanie pieczy nad dzieckiem uznaje się sytuację, gdy jeden podmiot odpowiedzialności

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

rodzicielskiej na mocy orzeczenia lub z mocy prawa nie może stanowić o miejscu pobytu dziecka bez zgody innego podmiotu odpowiedzialności rodzicielskiej.

Trudności we właściwym zastosowaniu prawa i ocenie bezprawności uprowadzenia pokazuje w jaskrawy sposób sprawa obywatela Szwajcarii i obywatelki Polski. Na skutek konfliktu na tle związku z inną kobietą doszło do rozkładu pożycia między mieszkającymi na stałe w Szwajcarii małżonkami. Mąż uczestniczki nie wyraził zgody na rozwód. Brak zgody wnioskodawcy na rozwód w świetle prawa szwajcarskiego skutkuje koniecznością występowania z takim żądaniem po okresie dopiero 2 letniej separacji faktycznej. Uczestniczka wystąpiła zatem o rozwód w Polsce, w pozwie zawierając żądanie wydania zarządzenia tymczasowego regulującego wykonywanie władzy rodzicielskiej na czas trwania procesu. W czasie uzgodnionego z mężem pobytu uczestniczki wraz z dziećmi w Polsce sąd polski wydał postanowienie o zabezpieczeniu powierzając opiekę nad dziećmi matce. Uzyskawszy powyższe orzeczenie, uczestniczka wraz z dziećmi nie wrócili już do Szwajcarii. Ojciec dzieci złożył wniosek o wydanie dzieci w trybie Konwencji haskiej. W apelacji wnioskodawca zarzucił sądowi I instancji naruszenie art. 3 Konwencji, zgodnie z którymi, kwestia, czy wnioskodawcy przysługiwało prawo do opieki nad dziećmi oraz kwestię naruszenia tego prawa do opieki nad dziećmi (które to naruszenie stanowi przesłankę bezprawności zatrzymania) ocenia się wyłącznie według prawa miejsca stałego pobytu dziecka bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem, oraz art. 17 Konwencji, który zakazuje odmowy wydania dziecka jedynie z tej przyczyny, że w państwie wezwanym doszło do wydania orzeczenia o opiece²². Sąd Okręgowy oddalając apelację wnioskodawcy podzielił zapatrywania Sądu Rejonowego wskazując, że działania podjęte przez uczestniczkę nie kwalifikują się jako bezprawne uprowadzenie czy zatrzymanie zgodnie z art. 3 Konwencji haskiej, ani nie można ich było zakwalifikować jako sprzecznych z naczelnym duchem tej Konwencji wyrażonym w jej Preambule, tj. szeroko pojętym dobrem dzieci.

Uzasadnienie sądu może budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście jednoznacznego orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „celem Konwencji jest przeciwdziałanie samowoli osób zainteresowanych sprawowaniem pieczy nad dzieckiem, zapobieżenie działaniom zmierzającym do tworzenia ‘faktów dokonanych’ z jednoczesną

²² Por. Elisa Perez-Vera, *Raport Wyjaśniający do Konwencji o cywilnych aspektach uprowadzenia dziecka za granicę*, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Konferencji Prawa Prywatnego: www.hcch.net.

zachętą do korzystania z przewidzianych w państwie stałego pobytu dziecka środków prawnych służących do zmiany stanu prawnego w zakresie pieczy nad dzieckiem lub styczności z dzieckiem, jeżeli – w ocenie osoby, która pragnie przejąć pieczę bezpośrednią lub zwiększyć zakres swoich uprawnień wobec dziecka – obowiązujący stan prawny ‘dyskryminuje’ ją lub stwarza zagrożenie dobra dziecka”²³. Na tle opisanego wyżej przypadku, trudno było jednak nie dostrzec, że decyzja sądu w dużej mierze oparta była na ustaleniach faktycznych tego indywidualnego przypadku i uwzględniała interes dziecka. Należy się zatem zgodzić, że przy podejmowaniu decyzji w kwestii wydania dziecka i rozważaniu zagrożeń dla jego dobra, zgodnie z duchem Konwencji haskiej, nie można abstrahować od okoliczności konkretnej sprawy. Sąd polski, jako sąd państwa, w którym znajduje się uprowadzone lub zatrzymane dziecko, ma możliwość rozważenia wszystkich przesłanek uzasadniających odstąpienie od obowiązku wydania dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego, które zwiększają zasięg ochrony dziecka, przy uwzględnieniu generalnej dyrektywy dobra dziecka²⁴. Daje to możliwość dogłębnej analizy sytuacji dziecka i przyjęcia najlepszego z punktu widzenia interesu dziecka rozwiązania w postanowieniu, którego treść, w razie wątpliwości, może zostać poddana ocenie sądu wyższej instancji.

4. Czynniki hamujące wydanie dziecka

Choć głównym celem Konwencji haskiej jest zagwarantowanie niezwłocznego powrotu dziecka do państwa jego stałego pobytu, to, oczywiście, zasada, że właściwa władza państwa wezwanego powinna niezwłocznie nakazać wydanie dziecka bezprawnie uprowadzonego nie została wprowadzona w sposób bezwzględny²⁵. Jak słusznie wskazał Parlament Europejski w Rezolucji z dnia 16 stycznia 2008 r. w kierunku strategii Unii Europejskiej na rzecz praw dziecka²⁶, „z Konwencji haskiej wynika, że w interesie dziecka leży jego szybki powrót po uprowadzeniu”, jednakże „interesy dziecka obejmują nie tylko szybki powrót, ale także jego poczucie bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu, atmosferę czułości, pomocną i elastyczną strukturę rodzinną, właści-

²³ Postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2000 r. II CKN 959/00, LEX nr 51977.

²⁴ Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1998 r. II CKN 855/97 oraz z dnia 1 grudnia 1999 r. I CKN 992/99, *op. cit.*

²⁵ Tamże.

²⁶ 2007/2093(INI).

we wzorce ról rodziców, ciągłość wychowania i opieki, a także godne warunki bytowe”. Problem stanowi także fakt, że w żadnym przepisie Konwencji haskiej nie ma mowy o tego rodzaju przyczynach hamujących wydanie dziecka, jak dobro dziecka. Są natomiast powołane inne czynniki sprzeciwiające się wydaniu dziecka, takie jak przystosowanie się dziecka do swego nowego środowiska, o którym mowa w art. 12 Konwencji. Wprawdzie czynnik ten może działać tylko wtedy, gdy wniosek o wydanie dziecka wpłynie do władzy sądowej lub administracyjnej po upływie roku od wprowadzenia lub zatrzymania, niezależnie jednak od wszystkiego, jest on wskazówką, jakie znaczenie przypisuje Konwencja przystosowaniu się dziecka do jego nowego środowiska.

Zgodnie z art. 13 Konwencji haskiej, władza sądowa lub administracyjna państwa wezwanego nie jest obowiązana zarządzić wydanie dziecka, jeżeli osoba, instytucja lub organizacja sprzeciwiająca się wydaniu dziecka wykaże, że:

- a) osoba, instytucja lub organizacja opiekująca się dzieckiem faktycznie nie wykonywała prawa do opieki w czasie uprowadzenia lub zatrzymania albo zgodziła się lub później wyraziła zgodę na uprowadzenie lub zatrzymanie; lub
- b) istnieje poważne ryzyko, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia.

Władza sądowa lub administracyjna może również odmówić zarządzenia powrotu dziecka, jeżeli stwierdzi, że dziecko sprzeciwia się powrotowi oraz że osiągnęło ono wiek i stopień dojrzałości, przy którym właściwe jest uwzględnienie jego opinii.

Wątpliwości dotyczące faktycznego niewykonywania prawa do opieki przedstawiono wyżej, przy okazji omawiania przesłanki bezprawności uprowadzenia lub zatrzymania.

Najpoważniejsze trudności praktyczne budzi zastosowanie art. 13 lit. b Konwencji haskiej, który uchyla obowiązek zarządzenia wydania bezprawnie uprowadzonego dziecka, jeżeli istnieje poważne ryzyko, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia. Trudność orzecznicza tkwi w pogodzeniu nakazu uwzględnienia interesu dziecka z jednoczesnym bardzo restrykcyjnym brzmieniem przepisów Konwencji określających przesłanki odmowy wydania dziecka. Sąd Najwyższy konsekwentnie wypowiada się za ścisłą wykładnią art. 13 Konwencji haskiej. W postanowieniu z dnia 1 grudnia 1999 r. wyjaśnił, że odnosi się on do sytuacji, gdy poważne ryzyko wystąpienia

wymienionych w nim konsekwencji wiąże się z możliwością nadużyć lub zaniedbań w stosunku do dziecka ze strony wnioskodawcy ubiegającego się o wydanie dziecka, w szczególności, jeżeli istnieje z jego strony zagrożenie używania wobec dziecka przemocy fizycznej, psychicznej, jego seksualnego wykorzystywania lub gdy zagrożenie to wynika z patologicznych zachowań na tle alkoholizmu, narkomanii czy chorób psychicznych²⁷. Może on znaleźć zastosowanie także w przypadku, gdy powrót dziecka wiązałby się z poważnym ryzykiem szkody psychicznej tak znacznej, że stawiałoby je to w sytuacji nie do zniesienia, na skutek oddzielenia go od rodzica – uczestnika postępowania, który dokonał jego uprowadzenia, lecz jedynie wówczas, jeżeli zachodzą obiektywne przeszkody uniemożliwiające jego powrót wraz z dzieckiem do państwa, z którego zostało ono zabrane²⁸. W postanowieniu z dnia 8 listopada 2000 roku Sąd Najwyższy wskazał, iż zagrożenie dla stanu emocjonalnego dziecka i narażenie go na silne przeżycie psychiczne mieści się w pojęciu ryzyka narażenia na szkodę psychiczną w rozumieniu art. 13 lit. b Konwencji²⁹. Z kolei ustalenie, że rodzic dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków wobec dzieci po ich przywiezieniu do kraju oraz że pomiędzy nim a dziećmi istnieje prawidłowy związek emocjonalny³⁰, a także starania rodzica o dobro dzieci w czasie i miejscu wspólnego z nim pobytu, nie mogą stanowić podstawy do usankcjonowania aktu bezprawia, jakim było uprowadzenie dzieci³¹ i tym samym przesłanki do odmowy zarządzenia wydania dziecka w ujęciu art. 13 Konwencji.

Wyjątkowość uregulowań zawartych w Konwencji haskiej powoduje, że należy interpretować je restryktywnie, bowiem w przeciwnym razie mógłby zostać zniweczony cel Konwencji, a sama Konwencja pozostałaby jedynie martwym zapisem³². Trudno jest jednak pogodzić się z zarzutem³³, że analiza praktyki orzeczniczej wskazuje na zbyt skrupulatne badanie sytuacji dziecka, odchodzenie od celu Konwencji i wkroczenie w zakres spraw dotyczących roztaczanej nad małoletnim władzy rodzicielskiej lub sprawowanej nad nim opieki. Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują bowiem, że w latach 2007 – 2008, w 108 sprawach, w których Ministerstwo pośredniczyło w przekazaniu wnio-

²⁷ Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 1999 r. I CKN 992/99 *op. cit.*

²⁸ Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2000 r., V CKN 1747/00 *op. cit.*

²⁹ Postanowienie SN z dnia 8 listopada 2000 roku, III CKN 1345/00, Lex Polonica 380652.

³⁰ Tamże.

³¹ Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2000 r. III CKN 1254/2000 *op. cit.*

³² Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości (DSP V 076/32/02) na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 czerwca 2002 r. (RPO/401402/02/XI).

³³ Tamże.

sków, sądy polskie oddaliły wnioski jedynie w 26 sprawach o wydanie dziecka w trybie Konwencji haskiej, z tego w 22 wypadkach powodem oddalenia wniosku było zastosowanie art. 13 Konwencji.

Preambuła Konwencji haskiej wskazuje, że przy jej stosowaniu, interes dziecka musi być uwzględniony jako podstawowy. Konsekwencją tego jest konieczność „zachowania właściwych proporcji między sprzecznymi ze sobą w dużej mierze postulatami”³⁴. Taka wykładnia postanowień Konwencji, które deprecjonuje obowiązek ustalenia, co w konkretnym przypadku umożliwi realizację dobra dziecka, jest nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami ochrony praw człowieka, podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, wreszcie także z założeniem samej Konwencji haskiej. Stanowisko to wyraża także Preambuła Rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003, w której czytamy, że sądy państwa członkowskiego, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone lub w którym zostało bezprawnie zatrzymane, powinny mieć w szczególnych, należycie uzasadnionych przypadkach możliwość sprzeciwienia się jego powrotowi.

5. Wykonanie orzeczenia o wydaniu dziecka

Wykonanie postanowień sądu polskiego nakazujących wydanie dziecka wnioskodawcy, po rozpoznaniu sprawy na podstawie przepisów Konwencji haskiej z 1980 r., odbywa się na podstawie przepisów prawa polskiego. Początkowo, zastosowanie miały przepisy 1089-1095 k.p.c., regulujące wykonanie orzeczeń dotyczących odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką. Z uwagi na ich nadmierny formalizm, a tym samym sprzyjanie przewlekłości postępowania, które ze swej istoty powinno być sprawne i szybkie, podnoszono, że postępowanie o odebranie dziecka i osoby pozostającej pod opieką jest mało skuteczne i kosztowne³⁵. Od dnia 27 września 2001 r. egzekucję w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką reguluje dodany Oddział 5 (art. 598¹ i nast. k.p.c.)³⁶. Przepisy te przewidują, iż sąd po przeprowadzeniu roz-

³⁴ Holewińska-Lapińska E., glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 31 marca 1999 r. I CKN 23/99 (OSNC 1999/11/188, Biul.SN 1999/7/7, Prok.i Pr.-wkl. 1999/7-8/37, LEX nr 36683) OSP 2000/2/23, LEX nr 23952.

³⁵ Gudowski J., *Postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką*, Przegląd Sądowy 2002 nr 1 str. 17 i nast.

³⁶ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 19 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1069).

prawy, może wydać postanowienie o odebraniu osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, w którym określi termin, w jakim zobowiązany powinien oddać uprawnionemu osobę podlegającą władzy rodzicielskiej lub pozostającą pod opieką. Jeżeli zobowiązany nie zastosuje się do postanowienia, sąd, na wniosek uprawnionego, zleci kuratorowi przymusowe odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką. Kurator sądowy, przy wykonywaniu swoich obowiązków, może skorzystać z asysty Policji oraz zażądać pomocy organu opieki społecznej lub innej instytucji powołanej do działania na rzecz dobra dziecka. W art. 598¹² § 2 k.p.c. zagwarantowano możliwość wstrzymania się kuratora z wykonaniem orzeczenia o odebraniu osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, jeżeli skutek wykonania orzeczenia miałoby doznać poważnego uszczerbku jej dobro. Z przekazywanych przez sędziów wydziałów rodzinnych oraz kuratorów sądowych informacji wynika jednak, że kuratorzy, mający zapewnić kontakt z rodzicem, wstrzymują się z wykonywaniem odbioru dziecka. Powodem jest wzgląd na dobro małoletniego i obawa, że w wielu przypadkach konsekwencje przeprowadzenia przymusowego odbioru będą dla psychiki dziecka o wiele bardziej dotkliwe, od skutków braku spotkania z rodzicem³⁷.

W całej grupie spraw, w których wydano orzeczenie nakazujące wydanie dziecka w trybie Konwencji haskiej, przypadki, gdy dochodzi do dobrowolnego wydania dziecka przez rodzica, który nie jest uprawniony do sprawowania nad nim bezpośredniej pieczy, są niezwykle rzadkie. Przedłużający się czas trwania postępowań w tych sprawach jest najczęściej skutkiem postawy osób zobowiązanych do jego wydania, które stosują rozmaite metody odwlekania rozpoznania sprawy i często wręcz ukrywają dziecko, co z jednej strony uniemożliwia jego wysłuchanie, z drugiej zaś utrudnia wykonanie zapadłego orzeczenia. Mimo szczegółowo uregulowanej nowej procedury oraz gwarancji pomocy sądu opiekuńczego i innych organów władzy publicznej (art. 100 § 1 k.r.o.), często nie dochodzi także do przymusowego odebrania dziecka. Okoliczność, że takie orzeczenia przez długi okres czasu pozostają niewykonane, prowadzi do naruszenia powagi sądów i narażenia na szwank wiarygodności Polski jako państwa prawnego w obrocie międzynarodowym³⁸. Dotychczasowa rażąca przewlekłość postępowań

³⁷ Zauważa to Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości nr ZII/500/2/2008/RR z dnia 2 grudnia 2008 r., www.brpd.gov.pl

³⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości (RPO/334236/00/XI/GR), dostępne na stronie www.rpo.gov.pl

sądowych i egzekucyjnych toczących się w trybie Konwencji powoduje odpowiedzialność Polski za naruszenie artykułu 6 i 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁹. Jak wynika z jednolitego w tym względzie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w sprawach dotyczących egzekucji wyroków z zakresu prawa rodzinnego, decydujące jest, czy władze krajowe podjęły wszelkie niezbędne środki, jakich można rozsądnie oczekiwać, w kontekście zmiennych okoliczności każdej sprawy, w celu doprowadzenia do skutecznego wykonania decyzji. Artykuł 11 Konwencji haskiej wymaga bowiem od organów sądowych i administracyjnych podjęcia dynamicznych kroków w celu urzeczywistnienia powrotu dzieci do kraju, z jakiego zostały uprowadzone, dlatego każdorazowa przerwa w podejmowaniu wspomnianych działań, trwająca dłużej niż sześć tygodni, może dawać podstawę do możliwości żądania od władz podania szczegółowego uzasadnienia przyczyn zaistniałej zwłoki. W sytuacjach tego rodzaju, adekwatność zastosowanego środka jest oceniana przez pryzmat szybkości jego wdrożenia, gdyż upływ czasu może spowodować nieodwracalne skutki w relacjach między dzieckiem a rodzicem, który z nim nie mieszka⁴⁰. Następstwem nieefektywnego postępowania egzekucyjnego jest, wspomniana wcześniej, konieczność uwzględnienia czynnika czasu i zmiany stosunków, jaka nastąpiła w międzyczasie między rodzicami i dziećmi. Jeżeli dziecko nie zostanie zwrócone niezwłocznie, egzekucja postanowienia, bez możliwości uwzględnienia zmian w sytuacji dziecka oraz jego opinii w kwestii wydania go, staje się wraz z upływającym czasem coraz bardziej sprzeczna z duchem Konwencji⁴¹.

Jednocześnie przepisy art. 598¹-598¹³ k.p.c. nie przewidują żadnej realnej sankcji dla rodzica utrudniającego odebranie dziecka. W związku z powyższym, istnieje poważne zagrożenie, że działania podejmowane w celu zapewnienia wykonania orzeczenia o odebranie dziecka będą nieskuteczne. Na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości⁴² ogłoszono projekt zmiany k.p.c., który zakłada dodanie w art. 582¹ nowego § 3 umożliwiającego, w razie uzasadnionej obawy naruszenia obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach przez osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje lub osobę uprawnioną do kontaktów z dzie-

³⁹ Między innymi w sprawie H.N. przeciwko Polsce (skarga nr 77710/01, wyrok z dnia 13 września 2005 r.) i w sprawie P.P. przeciwko Polsce (skarga nr 8677/03, wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r.).

⁴⁰ Wyrok ETPCz z dnia 5 kwietnia 2005 r., Monroy przeciwko Rumunii i Węgrom, skarga nr 71099/01, LEX nr 150025.

⁴¹ Wystąpienie RPO/334236/00/XI/GR *op. cit.*

⁴² <http://www.ms.gov.pl/kkpc/proj090727.rtf>

kiem albo osobę, której tego kontaktu zakazano, nakazanie przez sąd opiekuńczy zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu. Wydaje się, że analogiczna regulacja mogłaby znaleźć się wśród przepisów dotyczących odebrania dziecka. Zagrożenie poniesienia wysokiej kary finansowej mogłoby wpłynąć na polepszenie egzekwowalności orzeczeń wydawanych w trybie Konwencji haskiej, zwłaszcza w sprawach, w których rodzice traktują dziecko jako kartę przetargową we własnym konflikcie.

Poczynione spostrzeżenia na tle praktycznej realizacji postanowień Konwencji haskiej oraz prymat nadrzędnej zasady uwzględnienia dobra dziecka prowadzą do wniosku, że zasada, że w interesie dziecka leży jego szybki powrót po uprowadzeniu, nie może być rozumiana w sposób mechaniczny. Długotrwałość toczących się postępowań, złożoność każdej sprawy oraz, na co zwracał uwagę także Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale siedmiu sędziów z 1992 r.⁴³, indywidualny charakter zasadniczej przesłanki dobra dziecka, uniemożliwia ustalenie jednego sposobu rozpoznawania spraw w trybie Konwencji haskiej i powoduje, że w każdym konkretnym wypadku konieczne jest rozważenie, czy wydanie dziecka leży w jego interesie.

Summary

The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction in the practice of the Polish judiciary

The article discusses the implementation of the Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction. The Convention was developed in order to protect the child on the international level against adverse effects of its illegal abduction or detention. The main claim of the Convention is the protection of the child's interests, which is supposed to be ensured, according to the Convention, by the quickest possible order to return the child to the country from which it had been abducted. Unfortunately, the practical implementation of its provisions and securing the child's interest faces many obstacles. The correct assessment of the child's individual interest, ensuring quick proceedings and correct interpretation of premises hampering the child's return are of key significance from this point of view.

⁴³ Uchwała 7 sędziów SN z dnia 12 czerwca 1992 r. III CZP 48/92 *op. cit.*

Katarzyna Łakoma

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Kontrowersje wokół przestrzegania praw dzieci z rozwiązanych małżeństw polsko-niemieckich

1. Zasada równego traktowania a sytuacja obywateli polskich w Niemczech

Prawa dziecka jako prawa uniwersalne przysługują każdemu dziecku, bez względu na jego pochodzenie, narodowość, wyznanie, czy też język. Stanowią one szczególną gałąź praw człowieka. Mają na celu zabezpieczenie interesów i dobra dzieci. Pomimo jednak istnienia i zobowiązania się przez państwa europejskie do przestrzegania praw dziecka, gwarantowanych przez traktaty międzynarodowe, prawa te wciąż są narażone na ich naruszenie. Od kilku lat obserwuje się niepokojącą praktykę stosowaną przez niemieckie instytucje zajmujące się sprawami rodzinnymi i opiekuńczymi w przypadku małżeństw mieszanych i dzieci pochodzących z takich związków. Na potrzeby niniejszego artykułu, uwaga zostanie skupiona na mieszanych małżeństwach polsko-niemieckich, jednakże na podkreślenie zasługuje fakt, iż poruszony problem dotyczy także rodziców pochodzących z innych krajów (Francja, Turcja, Wielka Brytania). Praktyka ta polega na nierównym traktowaniu obywateli polskich zamieszkałych w Niemczech, którzy są stronami postępowań sądowych toczących się przed niemieckimi sądami, dotyczących konfliktów między współmałżonkami wokół wykonywania prawa do opieki nad małoletnimi dziećmi. We wszystkich przypadkach do nierównego traktowania dochodzi po rozpadzie małżeństwa, w którym jedno z małżonków jest obywatelem niemieckim, drugie obywatelem polskim. Dzieci zrodzone z takiego małżeństwa, po rozwodzie rodziców decyzją sądu pozostają najczęściej pod opieką jednego z rodziców – tego, który jest obywatelem niemieckim. Natomiast kontakty drugiego rodzica z dzieckiem są ograniczane do kilku spotkań w miesiącu albo całkowicie zakazane ze względu na „dobro dziecko” lub „niebezpieczeństwo uprowadzenia dziecka”.

W przypadku ograniczenia prawa rodzica do kontaktu z dzieckiem do kilku spotkań w miesiącu, organizację wyznaczonych spotkań powierza się niemieckim Urzędem do spraw Dzieci i Młodzieży, tzw. *Jugendamt*. Spotkania rodzica z dzieckiem odbywają się wtedy wyłącznie w języku nie-

mieckim, pod nadzorem urzędnika *Jugendamt*. Powszechną praktyką stosowaną przez urzędników *Jugendamt* jest zakaz używania języka polskiego w czasie takich spotkań, pomimo tego, że dziecko i rodzice są polskojęzyczni i wbrew wcześniejszej decyzji sądu ustanawiającej prawo do kontaktu z dzieckiem (z reguły sąd w swym orzeczeniu nie określa, w jakim języku powinno odbywać się spotkanie rodzica z dzieckiem). W przypadku nierespektowania przez rodzica tego wymogu, pracownicy *Jugendamt* powołując się na dobro dziecka zakazują polskojęzycznemu rodziców dalszych kontaktów z dzieckiem, bądź je skutecznie uniemożliwiają. Rozmowa w języku ojczystym rodzica jest więc, pomimo dwujęzycznego wychowania dziecka, zabroniona, albowiem „zagroza to dobru dziecka”.

2. Dyskryminacja ze względu na narodowość w świetle skarg indywidualnych

W ciągu ostatnich kilku lat polskie urzędy konsularne odnotowały łącznie około dziewiętnastu próśb obywateli polskich o pomoc w wyjaśnieniu sytuacji prawnej w związku z postępowaniami toczącymi się przed niemieckimi sądami i dotyczącymi konfliktów między współmałżonkami wokół prawa do opieki nad małoletnimi dziećmi¹.

Skargi wnoszone do różnych instytucji i organów niemieckich, międzynarodowych (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego), czy też polskich (Rzecznik Praw Obywatelskich, Ministerstwo Spraw Zagranicznych) przez rodziców dotkniętych takim sposobem traktowania przez niemieckie Urzędy do spraw Dzieci i Młodzieży wskazują, iż problem jest poważny i bardzo skomplikowany. Polscy rodzice podnoszą, iż podczas rozpatrywania sporów rodzin polskoniemieckich, niemieckie Urzędy ds. Dzieci i Młodzieży pisemnie lub ustnie zakazują używania języka polskiego w sprawach, w których rodzic będący obywatelem Niemiec zabiega o kontaktowanie się z dzieckiem pod nadzorem i w obecności pracownika urzędu ds. dzieci i młodzieży, specjalnie wyszkolonego w celu nadzorowania kontaktów dziecka z rodzicami oraz zapobiegania zachowaniom antyspołecznym. Zakaz używania języka polskiego uzasadnia się tym, że z punktu widzenia edukacji nie leży to w najlepszym interesie dziecka. Skarżący uważają natomiast, że dwujęzyczność ma pozytywny wpływ na rozwój dzieci, sprzyja nawiązaniu, utrzymaniu i pogłębieniu więzi emocjonalnych pomiędzy dzieckiem i rodzicem nieposiadającym obywatelstwa

¹ Pismo Przedstawiciela Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Współpracy Polsko-Niemieckiej z dnia 15 października 2007 r. – sprawa RPO- 576195-07/I.

niemieckiego. Warto także podkreślić, iż dotychczas tylko w dwóch przypadkach decyzja o ograniczeniu porozumiewania się w języku polskim "ze względu na dobro dziecka" została sformułowana na piśmie, w orzeczeniu sądowym. W pozostałych przypadkach zakazy te wydawane były ustnie i nie znajdowały potwierdzenia w formie pisemnej, co powodowało duże komplikacje i trudności dowodowe w tego typu sprawach. W przypadku jednego ze skarżących się rodziców, zakaz używania języka polskiego był wydawany dziecku ustnie przez pracowników *Jugendamt*. Działo się to jednak w obecności świadków i znalazło potwierdzenie w aktach. W przypadku innego rodzica, sąd podjął decyzję, iż podczas wizyt z dzieckiem może on porozumiewać się tylko w języku niemieckim i tylko w obecności osoby trzeciej, czyli pracownika *Jugendamt*. Sąd powołał się na opinię powołanych w sprawie biegłych, którzy uznali, iż dwujęzyczne wychowanie tj. nauczanie jako drugiego języka polskiego obok języka niemieckiego jest niecelowe. Innemu skarżącemu rodzicowi przyznano prawo do kontaktów z dziećmi, ale tylko pod nadzorem przedstawiciela *Jugendamt* i pod warunkiem zakazu używania języka polskiego. Jako powód oficjalny urząd wskazał, iż nie zatrudnia nikogo, kto zna język polski. Skarżący znalazł więc polskojęzycznego pedagoga, na którego jednak urzędnicy *Jugendamt* nie zgodzili się. Konieczna była interwencja polskiego konsulatu, która wpłynęła na zmianę stanowiska w/w urzędników. Znany jest także przypadek, kiedy to niemiecki sąd zakazał rodzicowi kontaktów z dzieckiem w oparciu wyłącznie o kryterium narodowościowe, a na posiedzenie sądowe nie pozwolił wejść konsulowi polskiemu. W jeszcze innej sprawie pracownicy *Jugendamt* uniemożliwiali kontakty rodzica z dziećmi i do pierwszego spotkania doszło dopiero po czterech latach, kiedy to dzieci już nie mówiły po polsku². Przytoczone powyżej przykłady wskazują na duże wątpliwości, czy w powyższych sprawach zobowiązania międzynarodowe, które zakazują wszelkiej dyskryminacji ze względu na narodowość, czy też język są przestrzegane.

3. Uregulowania prawne w przedmiocie zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość

Opisane powyżej sprawy indywidualne przedstawiają, w jaki sposób ukształtowana została niemiecka praktyka i orzecznictwo sądowe w sprawach rodzinnych i opiekuńczych w przypadku związków mie-

² Przykłady przytoczono w oparciu o akta sprawy RPO – 576195-07/I.

szanych. Stad też konieczne jest skonfrontowanie przytoczonej powyżej praktyki z obowiązującymi regulacjami prawnymi – międzynarodowymi i europejskimi, które ustanawiają zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Zaobserwowana i udokumentowana praktyka urzędów i sądów niemieckich wywołuje bowiem wiele kontrowersji i nosi wszelkie cechy dyskryminacji ze względu na narodowość. Zgodnie natomiast z art. 20 *Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.* (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56), osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. Umawiające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie 1 mają w szczególności prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany. Ustęp 4 Traktatu stanowi, iż przynależność do grup wymienionych w ustępie 1 jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i że nie mogą z niego wynikać żadne niekorzystne następstwa.

Przechodząc na grunt uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, podkreślić należy, iż Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. w art. 2 ustanawia zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji dzieci albo ich rodziców bądź opiekunów prawnych ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne, status majątkowy, niepełnosprawność, cenzus urodzenia lub jakiegokolwiek innego powodu. Zgodnie natomiast z art. 3 Konwencji, obowiązkiem Państwa jest, aby we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną było najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Państwa-Strony Konwencji o Prawach Dziecka zobowiązane są także do podejmowania działań mających na celu poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa, nazwiska, stosunków rodzinnych, zgodnych z prawem, z wyłączeniem bezprawnych ingerencji. Zakaz wszel-

kiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewiduje także art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, natomiast Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 24 stanowi, iż dzieci mają prawo do ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Wszystkie działania dotyczące dzieci, zarówno podejmowane przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy podporządkować najlepszym interesom dziecka, a każde dziecko ma prawo do utrzymania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami.

Powyższe regulacje wskazują jednoznacznie, iż w świetle standardów międzynarodowych oraz europejskich we współczesnych państwach demokratycznych wszelka dyskryminacja jest zakazana i jako taka powinna zostać wyeliminowana, w szczególności zaś ofiarami dyskryminacji nie powinny padać dzieci. Zaslugują one bowiem one na szczególną ochronę ze strony państwa.

4. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach współpracy międzynarodowej z instytucjami ochrony praw człowieka

Rzecznik nie pozostaje obojętny na los Polaków zamieszkujących za granicą. W ramach współpracy międzynarodowej, Rzecznik wielokrotnie podejmował sprawy i problemy, z którymi borykają się polscy obywatele mieszkający za granicą (np. obozy pracy we Włoszech, pomoc konsularna, podwójne opodatkowanie Polaków pracujących w Wielkiej Brytanii, czy też sytuacja polskich rodziców i dzieci w Niemczech). W przedmiotowej kwestii rodzice, których dotknął problem pozabawienia albo ograniczenia władzy rodzicielskiej przez sądy niemieckie, a następnie zakaz kontaktowania się ze swoimi dziećmi w języku ojczystym zwrócili się z prośbą o pomoc także do polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W tym miejscu należy podnieść, iż polskie rozwiązania prawne normujące pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji RPO kształtują model Rzecznika jako organu o silnej pozycji ustrojowej oraz szerokich uprawnieniach, jednakże w korzystaniu ze swych ustawowych kompetencji Rzecznik jest ograniczony terytorialnie. Z tej też to przyczyny w przedmiotowej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podjął działania w ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej z instytucjami ochrony praw człowieka. Powyższe problemy zasygnalizował Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy, Przewodniczącej Komisji Petycji Parlamentu Niemieckiego oraz niemieckiemu Ombud-

smanowi Nadrenii i Palatynatu. Zwrócił się także o aktualne informacje w przedmiotowej kwestii do Ambasady Polskiej w Berlinie. W odpowiedzi uzyskał ze strony regionalnego ombudsmana Nadrenii i Palatynatu w Niemczech zapewnienia udzielenia pomocy i zbadania przedstawnego problemu dyskryminacji polskich rodziców w Niemczech. Od tamtego czasu instytucje i organy niemieckie prowadzą uważny monitoring i analizę podniesionych problemów.

Warto nadmienić także, iż skargi polskich rodziców dotyczące ich dyskryminacji przez instytucje niemieckie, które pozwalają na kontakt z dzieckiem tylko w języku niemieckim i pod nadzorem *Jugendamt*, wpłynęły do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego już w 2006 roku. Komisja ta jednak decyzją z dnia 29 listopada 2007 r. uznała, iż nie doszło do dyskryminacji, a działania władz niemieckich są zgodne z zasadami praw podstawowych. Mając powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w tej kwestii w dniu 6 sierpnia 2008 do Przewodniczącego Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w celu poinformowania go o podjętych działaniach w tej sprawie oraz stanowiskach zajętych przez niemieckie instytucje stojące na straży praw i wolności obywatelskich. Zachęcił również Przewodniczącego do ponownego zbadania powyższego problemu. W odpowiedzi Przewodniczący Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego poinformował Rzecznika, iż do końca roku 2008 r. zostanie przygotowany raport roboczy w tej sprawie. W dniu 19 stycznia 2009 r. Komisja Petycji przygotowała i opublikowała roboczy dokument w sprawie rzekomych środków dyskryminujących i arbitralnych podejmowanych przez organy ochrony dzieci i młodzieży w niektórych Państwach członkowskich, a w szczególności przez Urząd ds. Dzieci i Młodzieży (*Jugendamt*) w Niemczech³. W dokumencie tym wyraźnie stwierdzono, iż wzrosła liczba skarg na działalność niemieckich urzędów *Jugendamt*, które dotyczą coraz to większej grupy rodziców, nie tylko polskiego pochodzenia. W rezultacie wskazano na konieczność ściślejszej dwustronnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i ich agencjami opieki nad dziećmi w celu usprawnienia koordynacji i zwiększenia zrozumienia pomiędzy odpowiedzialnymi urzędnikami w celu ułatwienia podejmowania decyzji przez właściwe władze w najlepszym interesie dziecka.

W wyniku podjętych działań także Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał informacje, jakie efekty i rezultaty przyniosły jego działania. Ambasador Polski monitorujący omawiany problem podkreślił, iż pod-

³ PE418.136v01-00 – www.europarl.europa.eu

jęte w ramach współpracy międzynarodowej działania w sposób korzystny zwróciły uwagę poszczególnych instytucji niemieckich i ich pracowników na konieczność stałego przestrzegania praw społeczności polskiej w Niemczech, jak i prawidłowej realizacji zadań z zakresu spraw rodzinnych. Obietnice takie i zapowiedzi deklarują wszystkie instytucje niemieckie, do których w ramach nawiązanej współpracy z ombudsmanem Nadrenii i Palatynatu zwrócono się w tej sprawie. Kolejnym pozytywnym efektem jest zwrócenie uwagi odpowiedzialnym osobom i instytucjom na sam fakt (nie wszędzie w Niemczech odpowiednio dostrzegany) istnienia praw społeczności polskiej, uregulowanych postanowieniami Traktatu z 1991 r.⁴

Sprawy dotyczące losu dzieci, w przypadku rozvodu czy też konfliktu między rodzicami bez względu na miejsce, czas i kraj zawsze są trudne i skomplikowane. Zakazanie kontaktu z dzieckiem rodzicowi nieposiadającym obywatelstwa niemieckiego, czy też nakazanie dziecku porozumiewania się z rodzicem wyłącznie w języku niemieckim czyni takie sprawy jeszcze bardziej trudnymi. Wszystkie jednak zobowiązania międzynarodowe, jak i ustawodawstwa krajowe na pierwszym miejscu stawiają dobro i interes dziecka, zaś w tym interesie leży prawo do poznania i zachowania swojej tożsamości, kultury oraz do utrzymania więzi ze swymi rodzicami. Państwo, jego organy i służby działające w ramach przyznanego im *imperium*, powinny mieć na uwadze, iż kwestia wychowania i edukacji dziecka pozostaje w gestii rodziców, zaś ingerencje w sprawy rodzinne może mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest konieczna i niezbędna oraz leży w dobrze pojętym interesie dziecka. W razie zaś wątpliwości należy rekomendować instytucjom i organom zajmującymi się ochroną praw dziecka, aby zawsze odwoływały się do już ustanowionych i zaakceptowanych międzynarodowych i europejskich standardów ochrony praw człowieka, a w szczególności standardów przedmiocie gwarancji i poszanowania praw dziecka.

- monitoring sytuacji obywateli polskich w Niemczech za pośrednictwem lokalnych (niemieckich) ombudsmanów.
- w sposób korzystny została zwrócona uwaga poszczególnych instytucji niemieckich i ich pracowników na konieczność stałego przestrzegania praw społeczności polskiej w Niemczech, jak i prawidłowej realizacji zadań z zakresu spraw rodzinnych

⁴ RPO-576195-07/1, pismo Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Federalnej Niemiec z dnia 30 czerwca 2009 r.

- zwrócenie uwagi odpowiedzialnym osobom i instytucjom na sam fakt (nie wszędzie w Niemczech odpowiednio dostrzegany) istnienia społeczności polskiej, uregulowanych postanowieniami Traktatu z 1991 r.

Summary

Controversies related to the observance of children's rights in annulled Polish-German marriages

This article is aimed at outlining the issues related to the protection of children's rights in conflict situations between parents who are citizens of different countries. An alarming trend has been observed in the last several years in the practice of German institutions dealing with the situations of mixed marriages and children born in such families. This practice leads to an unequal treatment of Polish citizens who live in Germany and are involved in German court proceedings as a result of conflicts between spouses as to who should have the custody over juvenile children. This unequal treatment is exercised in situations when a marriage of a German and a Polish citizen comes to an end. After the divorce of parents, custody over children born to such marriages is usually granted to the parent who is a German citizen. The rights of the other parent are, on the other hand, reduced to several meetings in a month or completely prohibited in the name of the 'well-being of the child' or because of 'the risk of kidnapping the child'. In the case of reducing the parent's rights to contact their child to several meetings in a month, the organisation of those meetings is usually delegated to the Children and Youth Offices, the so called *Jugendamt*, which prohibit the parent to use Polish language during such meetings.

ROZDZIAŁ III

PRAWO DO ZDROWIA, EDUKACJI I BEZPIECZNEGO ROZWOJU – WYBRANE ZAGADNIENIA

Kryzys a ochrona zdrowia dziecka

Istnieje pewna oczywistość, która winna stanowić drogowskaz, ale nie zawsze przebija się w sposób należyty do świadomości rządzących i rządzonych. Dotyczy ona prawa do ochrony zdrowia. To nie jest prawo nadane jego adresatom z woli czy z łaski władzy. Jest to prawo podstawowe, wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka¹, którą władza państwowa ma obowiązek szanować i chronić, zapewnić jej nienaruszalność. Do praw podstawowych zalicza się też prawo każdego do ochrony zdrowia².

Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom, niezależnie od ich statusu materialnego, równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych. Określenie zakresu i warunków udzielania tych świadczeń³ Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu – nie jest to jednakże jedynie upoważnienie, ale obowiązek nałożony na ustawodawcę. Może więc ustawodawca swobodnie określić warunki udzielania świadczeń medycznych oraz model finansowania tych świadczeń ze środków publicznych, uwzględniając realia w zakresie kondycji majątkowej państwa i obywateli. Nie może natomiast uchylić się od tego obowiązku, ani też przyjąć rozwiązań pomijających udział środków publicznych w finansowaniu świadczeń.

Dostrzec należy przy tym dwojaką treść prawa do ochrony zdrowia. Z jednej strony, jest to zdrowie ludności jako kategoria zbiorowa z odpowiednim obowiązkiem władz publicznych (w zakresie legislacji i administracji zdrowia oraz konstytucyjnej i sądowej kontroli wykonywania ochrony zdrowia). Z drugiej strony, w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego przedmiotem ochrony jest określone niebezpieczeństwo człowieka jako zdarzenie przyszłe, niepewne, niekorzystne i niezależne od jego woli⁴.

Warto też przypominać spoczywający na władzy publicznej obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej czterem grupom pod-

¹ Art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 438).

² Art. 68 ust. 1 Konstytucji.

³ Art. 68 ust. 2 Konstytucji.

⁴ Por. J. Jończyk, *Ochrona Zdrowia*, „Państwo i Prawo” z 2007 r. Nr. 2 poz. 3.

miotów – dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku⁵. W obecnym stanie prawnym i faktycznym, uprzywilejowanie to ma wymiar raczej symboliczny.

Ale czy to jest następstwo wyłącznie obecnego kryzysu? Rzecz jasna, zjawiska kryzysowe zawsze oddziałują na wszystkie sfery życia publicznego i społecznego. Jednakże obecna sytuacja w ochronie zdrowia nie jest wyłącznie i nie przede wszystkim – skutkiem obecnego kryzysu. Uważam, że jeszcze na długo przed tym kryzysem, od wielu lat – system ochrony zdrowia w stanie krytycznym pozostawał. Jest on niewydolny, zbiurokratyzowany, coraz mniej przychylny pacjentowi. Toczy się swoista gra między Narodowym Funduszem Zdrowie, który jako klient chce kupić najtaniej, a zakładami opieki zdrowotnej, które chcą sprzedać najdrożej. Pacjenta w tej grze nie ma, więc jego satysfakcja zdaje się nie mieć znaczenia. Ważne jest tylko, by został załatwiony. Kupowana jest ilość, nie jakość. Specjalista dostaje stawkę za wizytę bez względu na to, jak ona wygląda i jaki ma skutek. Szpital dostaje swoją stawkę za zabieg bez względu na to, jak traktuje i leczy pacjenta⁶.

Nic więc dziwnego, że w odbiorze społecznym, stan ochrony zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, uzyskuje słabe notowania. Także z zewnątrz oceniają nas nienajlepiej, o czym świadczy nasza pozycja w europejskim rankingu. Dane dotyczące wielkości środków na świadczenia zdrowotne pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu Zdrowia nie wskazują, by obecny kryzys spowodował jakąś szczególną wyrwę w finansach przeznaczanych na ochronę zdrowia, by był wyłączną przyczyną zapaści finansowej systemu. Środków finansowych w dyspozycji NFZ nie ubywa, raczej przeciwnie, choć niewielkie osłabienie dynamiki wzrostu daje się dostrzec w bieżącym roku⁷. Ale wcześniejszy systematycznie zwiększający się dopływ środków, nie przekładał się dotąd na odczuwalną dla pacjenta poprawę działania systemu ochrony zdrowia. Strach pomyśleć w tym kontekście, co się stanie – gdy spełni się czarny scenariusz dotyczący zmniejszenia wpływów do NFZ wskutek trudności z wyegzekwowaniem należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne.

⁵ Art. 68 ust. 3 Konstytucji.

⁶ Por. J. Żakowski, III RP ma 20 lat. Czas na generalny przegląd!, „Polityka” nr 36 (2721) z dnia 5 września 2009 r.

⁷ Według planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2009, po korekcie z 3 sierpnia 2009 r., przychody netto z działalności szacowane są na 56,2 mld zł. W latach poprzednich, według danych zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności NFZ, wynosiły odpowiednio – 52,6 mld. zł. w 2008 r., 42,7 mld. zł. w 2007 r. oraz 36,5 mld zł. w 2007 r.

W zakresie ochrony zdrowia dzieci i młodzieży, szczególnie wrażliwym obszarem zdaje się być profilaktyka zdrowotna, co powiązane jest z destrukcją medycyny szkolnej i profilaktyki stomatologicznej w szkołach⁸. Likwidacja instytucji lekarza szkolnego oraz szkolnego stomatologa – przy wprowadzaniu tego pomysłu w życie – była przedstawiana jako niosąca istotne oszczędności. Ale przecież było oczywiste, że przyniesie niewspółmierny przyrost kosztów w przyszłości – kosztów związanych z leczeniem późno wykrytych i zaniedbanych schorzeń. Oczywiście było również, że ofiary braku odpowiedniej profilaktyki w odpowiednim czasie, będą miały zmniejszone możliwości zatrudnienia i zarabkowania, a państwo poniesie koszty niezbędnej w wielu przypadkach pomocy socjalnej. Tyle, że koszty te przesunięte są o kilka kadencji. To przecież nie obecny kryzys przesądził o tym marnotrawstwie sił ludzkich i środków finansowych w przyszłości. Ale może dziś służyć może dla usprawnienia zaniechań dotyczących reanimacji medycyny szkolnej.

Od lat Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje bez zrozumienia ze strony zainteresowanych instytucji, sprawę pobierania opłat z tytułu tzw. ponadstandardowych świadczeń związanych z porodem. Rzecznik walczy, bo egzekwowanie opłat za usługi ponadstandardowe przy braku jednoznacznego określenia warunków stanowiących standard, uważa za nieuczciwe. Ale czy zawieszenie w próżni sprawy określenia tych warunków na poziomie właściwym dla kraju członkowskiego UE w XXI wieku, to skutek kryzysu? Przecież nie. Ambitną próbę określenia przyzwoitych wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia różnego typu zakładu opieki zdrowotnej, podjęto w 1992 r. Warunki te miały obowiązywać bezwzględnie od zaraz w placówkach nowo tworzonych, zaś w istniejących – od połowy 2005 r. Termin ten został następnie przesunięty na początek 2011 r., potem na początek 2013 r. a obecnie – jak wiadomo – wskutek kryzysu (a może dzięki kryzysowi?), przesunięty będzie o kolejne dwa lata.

⁸ Problemy profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży były przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia, m. in.: z dnia 3 października 2007 r., 14 grudnia 2007 r., 20 maja 2008 r. 8 września 2008 r. w sprawie nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów oraz wykrywania, diagnostyki i korekcji wad postawy u uczniów (RPO-570108-I/07/JS/AB), z dnia 11 lutego 2008 r., 15 grudnia 2008 r., 20 marca 2009 r. w sprawie wzrostu zachorowań dzieci do lat 2 na biegunki (RPO-581156-X/08/JS), z dnia 19 stycznia 2009 r. w sprawie zabezpieczenie praw dzieci do opieki stomatologicznej (RPO-606801-X/09/JS), z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży (RPO-580594-X/08/JS), z dnia 13 lutego 2009 r. w sprawie uzasadnianych sytuacji kryzysową ograniczeń w dostępie dzieci do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych (609043-X/09/JS).

Kolejny wymowny przykład, to sytuacja w zakresie leczenia chorób przewlekłych, chorób rzadkich, wymagających wysokospecjalistycznej i wysokokosztowej terapii a także w zakresie opieki paliatywnej nad dziećmi nieuleczalnie chorymi⁹. Sprawy te Rzecznik Praw Obywatelskich stanowią spory fragment znanego Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z czerwca 2009 r., nazwanego „Białą Księgą”¹⁰. Ale czy zła sytuacja pojawiła się dopiero w związku z obecnym kryzysem? A ponadto, czy nawet w kryzysie dopuszczalne mogą być zaniechania i ograniczenia w takich sytuacjach? Przecież dziecko poważnie chore i poddawane systematycznie uciążliwym i wyczerpującym zabiegom leczniczym, czy dziecko umierające wskutek ciężkiej choroby, to stan sprzeczny z naturą i naturalnym porządkiem rzeczy. Zimna buchalteria jest tu zdecydowanie nie na miejscu.

Z różnych źródeł dochodzą sygnały o problemach związanych z brakiem lekarzy specjalistów w zakresie pediatrii, onkologii dziecięcej i w innych specjalnościach ważnych dla ochrony zdrowia i leczenia dzieci. Oczywisty zdaje się być wpływ zjawisk kryzysowych na możliwości kształcenia specjalistycznego lekarzy. Ale czy obecny stan to skutek kryzysu, czy kryzys stał się tu wygodnym usprawiedliwieniem wcześniejszej polityki, która do tego stanu doprowadziła?

Podobne przykłady można mnożyć. Potwierdzają one trafność poglądu, że kryzys finansowy nie spowodował szczególnie nasilenia dramatycznych zjawisk w ochronie zdrowia. One istniały wcześniej. Kryzys stał się jednakże wygodnym usprawiedliwieniem dla wcześniejszych ułomności i zaniechań. To, że system ochrony zdrowia mocno szwankuje, widać od dawna. Trudno jednakże oprzeć się wrażeniu, że jednym z podstawowych kłopotów jest brak pomysłu na jego kompleksową, systemową poprawę.

⁹ Vide wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia: z dnia 21 czerwca 2006 r. i 27 lipca 2006 r. w sprawie dostępu do leków i leczenia chorych na mukowiscydozę (RPO-534441-X/06/AA), z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie zabezpieczenia dzieciom chorym na cukrzycę dostępu do nowoczesnych wyrobów medycznych wynikających z bezwzględnych wskazań medycznych (548777-X/07/WW), z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci (RPO-570368-X/07/TG), z dnia 16 maja 2008 r., 31 lipca 2008 r. w sprawie bezpiecznych metod leczenia oraz dostępu do leków dzieci chorych na hemofilię (RPO-588895-X/08/JS), z dnia 22 sierpnia 2008 r. w sprawie wyceny procedur medycznych oraz standardów leczenia i dostępu do nowoczesnych terapii dzieci chorych na nowotwory (RPO-596789-X/08/AA), z dnia 9 października 2008 r. w sprawie stosowania w neonatologii, pediatrii i onkologii leków poza wskazaniami rejestracyjnymi (RPO-599605-X/08/AA), z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie wysokospecjalistycznego leczenia kardiochirurgicznego dzieci (RPO-602156-X/08/JS),

¹⁰ Raport o korespondencji między Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 30 kwietnia 2009 Biała Księga, wyd. RPO Warszawa czerwiec 2009 r.

Summary

Crisis and protection of the children's health

Basing on the observations made by the Office of the Human Rights Defender, the author presents the view that the financial crisis did not considerably severe the plight of the healthcare system. This situation has existed beforehand. The crisis, however, became a convenient excuse for earlier incompetence and neglect. The fact that the healthcare system is highly dysfunctional has been manifest for a long time. Yet it is difficult to resist the impression that one of the main problems is the lack of an idea how to introduce a comprehensive, systemic improvement.

Dorota Krzysztoń

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

REALIZACJA KONWENCJI O PRAWACH DZIECKA ONZ PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ

Implementacja i praktyczna realizacja Konwencji o Prawach Dziecka ONZ w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci oraz handlu dziećmi

Konwencja o Prawach Dziecka ONZ – jeden z uniwersalnych zbiorów standardów ochrony dzieci przed krzywdzeniem

Polska podpisała Konwencję o Prawach Dziecka ONZ w dniu 26 stycznia 1990 roku. Konwencja weszła w życie z półtorarocznym poślizgiem czasowym, z dniem 7 lipca 1991 roku. Została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 23 grudnia 1991 r., Nr 120, poz. 526.

Polska ratyfikowała również z opóźnieniem dwa protokoły dodatkowe do Konwencji o Prawach Dziecka ONZ:

1) protokół w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i pornografii, przyjęty w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 238, poz. 2389). Protokół wszedł w życie w Polsce w dniu 4 marca 2005 r.

2) protokół w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne, przyjęty w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 194 poz. 1982). Protokół wszedł w życie w Polsce 7 maja 2005 roku.

Zgodnie z Konstytucją RP, Konwencja i jej protokoły, jako ratyfikowane umowy międzynarodowe, stanowią integralną część wewnętrznego polskiego porządku prawnego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że do międzynarodowych instrumentów regulujących prawa dzieci, obok Konwencji i jej protokołów dodatkowych, należą również inne międzynarodowe dokumenty określające prawa człowieka, w tym dokumenty regionalne, mające wpływ na sytuację dziecka w Polsce, w tym dziecka pokrzywdzonego przestępstwem.

Wśród takich dokumentów znajdujemy m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw

Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych¹, Europejską Kartę Społeczną i Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, czy też Konwencję Rady Europy wraz z protokołami dodatkowymi oraz Zalecenia i rezolucje Komitetu Ministrów² i Zgromadzenia Parlamentarnego³.

Nie należy też zapominać o Komentarzach Ogólnych Komitetu Praw Dziecka ONZ, z których szczególne znaczenie dla niniejszej pracy ma Komentarz Ogólny nr 8 z 2006 r. na temat stosowania kar fizycznych oraz Wytyczne z dnia 22 lipca 2005 r. dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sprawach, których ofiarami lub świadkami przestępstw są dzieci⁴.

Wagę dla spraw dzieci pokrzywdzonych przestępstwem mają również orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, kwestionujące koncepcje usprawiedliwiające popełnianie niedozwolonych czynów wobec dzieci i nakazujące promowanie dynamicznych środków administracyjnych i edukacyjnych służących uznawaniu i urzeczywistnianiu prawa dzieci do ochrony.

Choć Konwencja o Prawach Dziecka ONZ obowiązuje od dawna, to jednak nie sposób wykazać, aby w Polsce dokonano wyczerpującej analizy ustawodawstwa w aspekcie jego zgodności z postanowieniami konwencyjnymi. W mojej ocenie, nie dokonano faktycznej implementacji wszystkich jej postanowień oraz pełnej implementacji zapisów protokołu w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i pornografii. Wiele do życzenia pozostawia też praktyka działania służb, o czym również postanowiłam napisać w niniejszej pracy, albowiem kwestia ta nie powinna być rozważana w oderwaniu od treści przepisów prawa.

¹ Dokumenty w jęz.angielskim dostępne w Internecie:<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

² Są to m.in. zalecenia: w sprawie przemocy w rodzinie (1985), na temat środków społecznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (1990), o medyczno-społecznych aspektach złego traktowania dzieci (1993), w sprawie ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym (2001), o polityce wspierającej pozytywne rodzicielstwo (2006) oraz zalecenie zgromadzenia parlamentarnego – ogólnoeuropejski zakaz stosowania kar cielesnych wobec dzieci (2004).

³ Wykaz konwencji Rady Europy podpisanych lub ratyfikowanych przez RP dostępny m.in. na stronie internetowej Biura Informacji Rady Europy http://www.coe.org.pl/pl/polska_w_radzie_europy/informacja_o_ratyfikacjach_konwencji.

⁴ Tekst *Wytycznych* w języku polskim dostępny jest m.in. na stronie portalu prowadzonego przez Fundację Dzieci Niczyje http://www.dzieckokrzywdzone.pl/UserFiles/File/kwartalnik%2020/wytyczne_dotyczace_wymiaru_sprawiedliwosci.pdf

Implementacja zapisów Konwencji o Prawach Dziecka ONZ w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci oraz handlu dziećmi

Przed ratyfikacją, w toku prac sejmowych, stwierdzono ogólnie, że prawo polskie jest zgodne z podstawowymi założeniami Konwencji i nie ma przeszkód w jej ratyfikacji. Stwierdzenie to powtarzane jest w składanych co kilka lat Komitetowi Praw Dziecka ONZ – organowi monitorującemu Konwencję – rządowych sprawozdaniach z jej realizacji.

Oczywiście, od czasu ratyfikacji Konwencji i protokołów dodatkowych, zostało uchwalonych wiele nowych przepisów wychodzących na przeciw konwencyjnym zobowiązaniom. Zmianie uległy niektóre przepisy prawa wewnętrznego dotyczące dzieci, przyjęto nowe regulacje stanowiące rozwinięcie przepisów konwencyjnych, a także ratyfikowano kilka umów międzynarodowych regulujących szczegółowe kwestie z zakresu prawnej ochrony dzieci⁵.

Choć polski system prawny, według generalnych ocen, uwzględnia zalecenia Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, to jednak istnieją obszary prawa, w tym prawa karnego, które należy dostosować do zmieniającej się rzeczywistości Polski i standardów prawnych Konwencji. Uwagę w tym zakresie należy zwrócić na krytyczne opinie Komitetu Praw Dziecka ONZ o realizacji Konwencji przez Rząd RP, czy też na treść tzw. alternatywnych raportów organizacji pozarządowych, które zauważają, że nadal jest wiele poważnych problemów wymagających, poza zapewnieniami o trosce o dobro dziecka, konkretnych działań w zakresie przestrzegania najważniejszych praw.

Jak wygląda sytuacja po niemal 20 latach obowiązywania w Polsce Konwencji o Prawach Dziecka ONZ w zakresie ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy, ochrony przed zaniedbaniem czy wykonywaniem seksualnym?

⁵ 1. Konwencję dotyczącą cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (obowiązuje od 1 listopada 1992 r.), 2. Europejską konwencję o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz przywracania pieczy nad dzieckiem (obowiązuje od 1 marca 1995 r.), 3. Konwencję o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego (obowiązuje od 1 października 1995 r.), 4. Europejską konwencję o przysposobieniu dzieci (obowiązuje od 22 października 1996 r.), 5. Europejską konwencję o statusie prawnym dziecka pozamałżeńskiego (obowiązuje 22 października 1996 r.), 6. Europejską konwencję o wykonywaniu praw dzieci (obowiązuje od 28 listopada 1997 r.).

Art. 19 Ochrona przed wszelkimi formami przemocy (fizycznej, psychicznej) zaniedbaniem czy wykorzystywaniem seksualnym.Standardy konwencyjne**Art. 19 Konwencji o Prawach Dziecka ONZ**

1. Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem.

2. Tego rodzaju środki ochronne powinny obejmować, tam gdzie jest to właściwe, skuteczne przedsięwzięcia w celu stworzenia programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem, jak również innych form działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania wymienionych wyżej przypadków niewłaściwego traktowania dzieci oraz tam, gdzie jest to właściwe – ingerencję sądu.

Art. 37 Konwencji o Prawach Dziecka ONZ

Państwa-Strony zapewnią aby żadne dziecko nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu (...).

Prawo dziecka do ochrony przed wszelkimi formami przemocy (również psychicznej) wymaga, aby państwo nie tylko chroniło dziecko w przypadku ujawnienia przemocy, ale tworzyło programy wsparcia dla rodziny i dziecka oraz podejmowało działania zapobiegawcze.

W myśl art. 19 Konwencji, Państwo ma obowiązek dbać, aby środki dyscyplinarne stosowane w placówkach i instytucjach, którym powierzono choćby czasową opiekę nad dzieckiem, nie naruszały godności dziecka.

Ma również obowiązek budowy systemu wsparcia krzywdzonych dzieci, w tym pomocy socjalnej. Ma także obowiązek czuwania, aby system ten działał efektywnie. System ten powinien umożliwiać dziecku pokrzywdzonemu przemocą zwracanie się o pomoc samodzielnie do organów ścigania i ochrony prawa.

Najwięcej kontrowersji, w związku z treścią wskazanych przepisów, wzbudza fakt, że zakazuje się nimi również popełnianie jakiegokolwiek przemocy wobec dziecka przez jego własnych rodziców czy też opiekunów zakładających, iż tzw. surowe środki dyscyplinujące działają dla

jego dobra.

Komitet Praw Dziecka ONZ zwalcza pogląd, że sprzeczna z prawem dziecka do ochrony przed przemocą jest tylko nieracjonalna i nieumiarkowana przemoc fizyczna, a dopuszczalna jest racjonalna i umiarkowana przemoc stosowana w celach wychowawczych.

Jakie zapisy naszego prawa wewnętrznego spełniają wymogi zawarte w unormowaniach Konwencji?

Konstytucją Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwaloną już po ratyfikacji Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, wprowadzono bardzo istotne przepisy dotyczące praw dzieci.

Konstytucja RP

Art. 40

Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.

Choć niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą, że należy pamiętać, iż w zapisie art. 40 Konstytucji RP chodzi o relacje władza-jednostka, to jednak coraz częściej pojawiają się komentarze, uznające sformułowanie o zakazie stosowania kar cielesnych za generalne i nie przewidujące żadnych ograniczeń w stosowaniu zakazu. Ich zdaniem znajduje ono także zastosowanie w warunkach życia rodzinnego, w stosunkach między rodzicami a dziećmi⁶. Ma to istotne znaczenie w świetle dyskusji o tzw. dozwolonej przemocy wychowawczej stosowanej przez opiekunów prawnych dzieci.

Konstytucja RP

Art. 72

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Przepisem art. 72 Konstytucji RP wprowadzono prawo każdej osoby (nie tylko członka rodziny, czy też przedstawiciela instytucji zajmującej się dzieckiem) do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, ale także wyzyskiem i demoralizacją.

⁶ Zob.: *Komentarz do art. 40 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.97.78.483), [w:] W. Skrzydło, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Zakamycze, 2002, wyd. IV.

Powołano jednocześnie nową instytucję: Rzecznika Praw Dziecka. Wprawdzie w zakresie ochrony praw dziecka funkcjonowały już dotychczas organy powołane do działań, włącznie z sądem opiekuńczym i Rzecznikiem Praw Obywatelskich, ale uznano za stosowne wprowadzenie odrębnego, wyspecjalizowanego w zakresie ochrony i pomocy dziecku urzędu.

Istotnym *novum* wprowadzonym przez Konstytucję RP, jest zaliczenie ratyfikowanych umów międzynarodowych do źródeł prawa Rzeczypospolitej (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1), wraz z zasadą prymatu umów międzynarodowych nad ustawami (art. 91 ust. 2). Otwiera to drogę do stosowania wprost postanowień Konwencji o Prawach Dziecka ONZ.

Poza zapisami Konstytucji RP, realizację zapisów Konwencji o Prawach Dziecka ONZ stanowią przepisy takich ustaw, jak Kodeks rodzinny i opiekuńczy, przewidujący możliwość ograniczenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej, czy też kontaktów z dzieckiem w przypadku, gdy rodzice naruszają lub stworzą zagrożenie naruszenia dobra dziecka.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy

Art. 109-111 (ograniczenie, pozbawienie władzy rodzicielskiej),

Art. 113²-113³ (ograniczenie i zakazanie kontaktów z dzieckiem naruszających lub zagrażających jego dobru).

Informację o karalnych formach przemocy wobec dzieci, które mogą stanowić podstawę do wspomnianego pozbawienia, czy ograniczenia praw rodzicielskich, jeżeli sprawcami są rodzice, znajdujemy w przepisach Kodeksu karnego.

Kodeks karny

Art. 199 § 2 i § 3 – 202 § 2, § 4, § 4a § 4 b (szczególna ochrona dzieci przed nadużyciami seksualnymi, w niektórych przypadkach ochrona dotyczy wyłącznie osoby poniżej 15 r.);

Art. 197 (karanie za zgwałcenie osoby powyżej 15 r.ż.),

Art. 204 § 3 (ochrona dziecka przed wykorzystywaniem do prostytucji);

Art. 253 (ochrona przed handlem ludźmi);

Art. 207 (ochrona przed znęcaniem się ze strony rodziców/opiekunów);

Art. 208 (zakaz rozpijania małoletniego);

Art. 209 (karanie za uchylanie się od alimentacji);

Art. 210 (karanie za porzucenie małoletniego);

Art. 217 (karanie za naruszenie nietykalności cielesnej);

Art. 157 (karanie za naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia);

Art. 190 (karanie za groźbę bezprawna);

Art. 160 § 2 1,2 i 3 K.k.(karanie za narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia).

Art. 207. Kodeksu karnego (ZNEĆCANIE)

■ § 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

■ § 2. Jeżeli czyn określony w § 1 połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

■ § 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 lub 2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Zwracam też uwagę na unormowania zawarte w Kodeksie wykroczeń, odnoszące się do dzieci. Chronią one dzieci zarówno przed krzywdzeniem polegającym na zaniedbaniu zdrowotnym i wychowawczym dziecka, jak i wykorzystywaniu dziecka np. do żebrania, co z perspektywy wykorzystywania dzieci przez grupy handlujące ludźmi (o czym dokładniej w dalszej części niniejszej pracy), jest zapisem niezmiernie ważnym, bo wymuszającym reakcję organów ścigania.

Kodeks wykroczeń

Art. 82 karanie za pozostawienie dziecka do lat 7 w okolicznościach umożliwiających wzniesienie przez niego pożaru;

Art. 89. karanie za pozostawienie dziecka na drodze publicznej czy torach;

Art. 104 karanie za wykorzystywanie dziecka do żebrania;

Art. 105 karanie rodziców za dopuszczanie do popełniania przez dziecko czynów niezgodnych z prawem i jego demoralizację;

Art. 115 § 2, art. 116 § 2 karanie za zaniedbywanie zdrowia dziecka poprzez niezapewnienie opieki i świadczeń lekarskich.

W tym miejscu należałoby wymienić również inne akty prawne, takie jak np. ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy

w rodzinie (Dz.U. nr 180 poz.1493 z późn. zm.), lecz akt ten podkreśla jedynie konieczność prowadzenia działań określonych już w innych aktach prawnych i dokumentach rządowych. Jest on ważny w zasadzie jedynie z perspektywy wyrażenia przez władze woli do działania w interesującym nas obszarze.

Praktyka i postulaty

W zakresie przemocy, rozumianej jako znęcanie się nad dzieckiem w rodzinie, należy zauważyć pozytywne zmiany mające na celu ukształtowanie systemu zapobiegania i reagowania na przemoc w rodzinie oraz pomocy pokrzywdzonym dzieciom.

Poza zmianami legislacyjnymi, za pozytywne należy uznać rozpoczęcie od 1993 roku diagnozowania zespołu dziecka maltretowanego w szpitalach, uruchomienie z udziałem policji w październiku 1998 roku programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie „Niebieska Karta”, czy też wprowadzenie w 1998 roku ustawowego obowiązku tworzenia na poziomie powiatów ośrodków interwencji kryzysowej. Istotne w tym zakresie są również kampanie społeczne, w które włączają się poszczególne resorty, np. „Kocham nie biję” i „Kocham reaguję” oraz podjęcie działań zmierzających do utworzenia zespołów interdyscyplinarnych, zajmujących się przemocą w rodzinach.

Wciąż jednak nie dochodzi do ujawnienia znacznej części przypadków znęcania i mamy do czynienia z niezasadnymi decyzjami procesowymi o umorzeniu postępowań karnych w tej kategorii spraw.

W 2008 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury zarejestrowano łącznie 53 592 sprawy o przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie.

Według danych z tzw. Niebieskiej Karty, w 2008 r. ujawniono 47.098 dzieci – ofiar przemocy (w 2007 r. – było ich 45.964)⁷.

Tymczasem do bicia dzieci przyznaje się 22% Polaków, a urazy w domu są jedną z głównych przyczyn zgonów małych dzieci w Polsce (1-4 lat) z przyczyn zewnętrznych⁸.

Poza tym, że dzieci rzadko decydują się ujawniać przemoc wobec nich, a niekiedy nie mają takiej możliwości, wpływ na tę sytuację może

⁷ Internet: http://www.policja.pl/portal/pol/4/318/Przemoc_w_rodzinie.html

⁸ Instytut Zdrowia Publicznego Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie – dane zbiorcze, dotyczące również urazów nie będących wynikiem przestępstwa.

mieć niska jakość postępowań karnych dotyczących czynu z art. 207 K.k. Wciąż bowiem brakuje rzetelnej wiedzy nt. przemocy, a przemoc nie wywołująca większych urazów fizycznych na ogół traktowana jest jako dopuszczalne karcenie fizyczne dziecka.

Art. 217 Kodeksu karnego (naruszenie nietykalności cielesnej)

■ § 1. Kto uderza człowieka lub w inny sposób narusza jego nietykalność cielesną, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

■ § 2. Jeżeli naruszenie nietykalności wywołało wyzywające zachowanie się pokrzywdzonego albo jeżeli pokrzywdzony odpowiedział naruszeniem nietykalności, sąd może odstąpić od wymierzenia kary.

■ § 3. Ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich był chyba pierwszą instytucją państwową, która oficjalnie wyraziła wątpliwość odnoszącą się do uznawania fizycznego karania dzieci za czyn nie będący naruszeniem nietykalności cielesnej dziecka⁹. W ubiegłorocznym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Rzecznik wskazał, że niesłuszne jest opieranie się praktyków na poglądzie doktryny o istnieniu pozaustawowego kontratypu w prawie karnym uznającego, że nie popełnia czynu z art. 217 K.k. rodzic, który fizycznie karci swoje dziecko. Rzecznik zwrócił uwagę, że pod pozorem tzw. karcenia, faktycznie kryje się niejednokrotnie maltretowanie dzieci, ale może ono umykać uwadze osób z zewnątrz, w tym instytucji powołanych do reakcji na przemoc, albowiem właśnie powszechnie dopuszcza się możliwość cielesnego karania ludzi do 18 roku życia przez ich opiekunów prawnych.

Uznanie Rzecznika w tym zakresie ma oparcie w konkretnych przypadkach spraw, które były przedmiotem mojej analizy. Oto cytaty z zeznań jednego ze sprawców w sprawie, w której właśnie zaczęło się od tzw. karcenia i doszło do zakatowania niespełna 4 letniego dziecka na śmierć:

„Na początku biła go tylko jego matka. Ja do wymierzania mu kar cielesnych włączyłem się trochę później, sam z siebie, ale i na jej prośbę. Ja na początku biłem go otwartą ręką w pupę, a później gdzie popadło, tj. po głowie, plecach, po nogach i po twarzy. Najpierw biłem go otwartą dłońią, ale zdarzało się że uderzałem go w te miejsca także i pięścią (...) Na początku w wyniku moich ciosów nie miał żadnych obrażeń.”

⁹ RPO-553697-II/07.

*„Sytuacje, że dostawał bicie, były codziennie. Biliśmy go z konku-
biną gdzie popadnie, tak – na oślep, dostawał w głowę, plecy, nogi,
biliśmy po całym ciele, pięścią, otwartą ręką. Dostawał też paskiem (...)
Uważałem, że metoda bicia, karcenia będzie skuteczna i dlatego ją sto-
sowałem” „Nigdy się nie skarżył. Uspokajał się po takim biciu, postęki-
wał pod nosem, nie płakał.”*

Pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o naganności stosowania kar cielesnych wobec dzieci został podzielony w 2008 r. i wywołał ogólnopolskie badanie aktowe spraw odnoszących się do przemocy wobec dzieci. W efekcie, prokuratury otrzymały zalecenia mające na celu uniknięcie ponownych błędów. Minister Sprawiedliwości wskazał również na konieczność przeprowadzenia kampanii edukacyjnej, zmierzającej do wypracowania zmiany w podejściu społecznym do stosowania kar cielesnych wobec dzieci. Zaznaczam, że w tym roku, również na prośbę Rzecznika, analiza ta została uściślona o sprawy odnoszące się do przemocy wobec dzieci w placówkach, np. w domach dziecka i spowodowała ponowienie zaleceń.

Ochrona dzieci przed wtórną wiktymizacją

Kolejnym problemem stanowiącym o wątpliwościach związanych z fatyczną implementacją zapisów Konwencji o Prawach Dziecka ONZ jest sposób traktowania dzieci w toku postępowania karnego, wynikająca również z przepisów naszego prawa wewnętrznego.

Z informacji wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika¹⁰, że generalnym problemem dotyczącym tej grupy pokrzywdzonych jest traktowanie dzieci jedynie jako źródła dowodowego. Należy stwierdzić brak rozbudowanej sieci wyspecjalizowanych pomieszczeń do przesłuchiwania dzieci, tzw. przyjaznych pokoi¹¹ i brak przepisów obligujących organy postępowania do korzystania z tego typu placówek.

Możliwość jednorazowego przesłuchania dzieci ogranicza się do wybranych typów przestępstw i wieku dziecka, które nie powinno mieć więcej niż 15 lat.

¹⁰ O tym, że przesłuchania dzieci dokonywane są w sposób nieprofesjonalny przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, w toku postępowania karnego, Rzecznik dowiadyuje się głównie od organizacji pozarządowych (choć należy zaznaczyć, że o problemie mówi się ogólnie, bez kierowania do Rzecznika wniosków o zbadanie konkretnych spraw) i z mediów.

¹¹ Należy docenić starania Ministerstwa Sprawiedliwości w budowie tego typu sieci, stanowiące odpowiedź na zapoczątkowaną w 2007 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundację Dzieci Niczyje Koalicję na rzecz przyjaznego przesłuchiwania dzieci, niemniej jednak uwagę zwraca, że organizacja pomieszczeń dla dzieci na terenie komisariatów policji czy w budynkach sądów, nie jest rozwiązaniem optymalnym.

Art. 185a. Kodeksu postępowania karnego

§ 1. W sprawach o przestępstwa określone w rozdziałach XXV i XXVI Kodeksu karnego pokrzywdzonego, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, przesłuchuje się w charakterze świadka tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania, lub zażąda tego oskarżony, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego.

§ 2. Przesłuchanie przeprowadza sąd na posiedzeniu z udziałem biegłego psychologa. Prokurator, obrońca oraz pełnomocnik pokrzywdzonego mają prawo wziąć udział w przesłuchaniu. Osoba wymieniona w art. 51 § 2 ma prawo również być obecna przy przesłuchaniu, jeżeli nie ogranicza to swobody wypowiedzi przesłuchiwanego.

§ 3. Protokół przesłuchania odczytuje się na rozprawie głównej; jeżeli został sporządzony zapis obrazu i dźwięku przesłuchania, należy go odtworzyć.

Art. 185 b. Kodeksu postępowania karnego

§ 1. Świadka, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, można przesłuchać w warunkach określonych w art. 185a w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej lub o przestępstwa określone w rozdziale XXV Kodeksu karnego, jeżeli zeznania tego świadka mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Poza nieobjęciem wszystkich dzieci wymogiem jednorazowego przesłuchania, wciąż brakuje ustawowego zagwarantowania, aby przesłuchanie dziecka odbywało się poza salą sądową, w odpowiednich warunkach i w specjalnie wyposażonych pomieszczeniach, czyli tzw. przyjaznych pokojach przesłuchań dzieci.

Nie ma wymogu umożliwienia swobodnej wypowiedzi dziecka, wymogu uwzględnienia przedstawionych przez nie potrzeb, szczególnie, jeżeli nie dotyczą bezpośrednio sprawy, w której podjęte są działania.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie wprowadzają też obowiązku informowania dziecka w sposób adekwatny do jego rozwoju intelektualnego, o przysługujących mu prawach, takich jak prawo do odmowy zeznań. Nie ma też ustawowego obowiązku wcześniejszego przygotowywania dziecka przez psychologa do udziału w tej czynności, a dziecko nie ma gwarancji takiego kontaktu po przesłuchaniu.

W tym roku Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie traktowania dziecka w toku postępo-

wania karnego wskazując, że nie tylko ilość przesłuchań, ale miejsce tej czynności (które powinno uwzględniać wolę dziecka) i sposób jej przeprowadzenia (np. z pomocą psychologa, w okolicznościach nieprzypominających kontaktu z urzędem, w niepogłębiających traumy warunkach), stanowi o prawidłowym przesłuchaniu dziecka.

Wystąpienie Rzecznika spotkało się ze zrozumieniem, choć warto zaznaczyć, że nie wskazano jakie konkretne zamierzenia nowelizacyjne w tym zakresie będą podjęte¹².

W zakresie sposobu traktowania dziecka w toku postępowania karnego mieści się również problem małego stopnia wykorzystywania przez prokuratorów instrumentów prawnych gwarantujących maksymalną ochronę interesów pokrzywdzonych, np. zadbanie o ustanowienie kuratora celem zabezpieczenia ochrony i praw dziecka, czy też zadbanie o odseparowanie sprawy od pokrzywdzonego.

Analiza akt postępowań karnych, jaka ma miejsce w Biurze RPO ujawnia wciąż występujący problem niezapewnienia bezpieczeństwa pokrzywdzonych w toku postępowania karnego, choć istnieje możliwość zobowiązania sprawcy jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego do opuszczenia wspólnie zajmowanego z pokrzywdzonym lokalu.

Rzecznik postulował i na razie postulat ten nie został spełniony (choć warto zaznaczyć, że projektowane są zmiany w tym zakresie), aby znowelizowano art. 275 K.p.k. w taki sposób, aby istniała czytelna możliwość zastosowania tzw. zakazu zbliżania się podejrzanego (oskarżonego) do pokrzywdzonego. Rzecznik Praw Obywatelskich postulował również, by zakaz zbliżania i kontaktu z pokrzywdzonym powinien miał również zastosowanie w sytuacji, w której sprawca i pokrzywdzony ze sobą nie mieszkają i aby łączył się on z zastosowaniem dozoru elektronicznego¹³.

Brak systematycznie zbieranych i weryfikowanych danych o zjawisku przemocy wobec dzieci

Do skutecznej realizacji postanowień Konwencji o Prawach Dziecka ONZ niewątpliwie powinna przyczynić się rzetelna diagnoza zjawiska i stały monitoring problemu. Zjawisko przemocy wobec dzieci, zarówno fizycznej, jak i seksualnej, nie jest wystarczająco rozpoznane. W zasadzie nie dysponujemy zweryfikowanymi danymi na temat rozmiarów

¹² RPO-494684-II/05.

¹³ RPO-453872-II/03.

zjawiska krzywdzenia dzieci, w tym zwłaszcza ich seksualnego wykorzystywania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się w tym roku bezskutecznie do Ministra Zdrowia o powołanie Centralnego Rejestru Urazów Dzieci uwzględniającego również urazy niewypadkowe¹⁴. Nie wiemy zatem, ile dzieci w Polsce ulega urazom (również psychicznym) w wyniku przemocy, jaki charakter mają urazy i jak są rozległe. Nie wiemy, w jakim wieku są dzieci doznające przemocy, nie wiemy, w jakim regionie kraju dzieci ulegają najczęściej przemocy, w tym nie wiemy, czy na urazy bardziej narażone są dzieci mieszkające na wsiach, czy w miastach.

Program monitorowania sytuacji zagrożenia dzieci w Polsce przez Główny Urząd Statystyczny był również przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich i również było to wystąpienie pozostawione bez odpowiedniej reakcji¹⁵.

Brak rozpowszechnionej terapii sprawców, gwarantującej ochronę dzieci przed skrzywdzeniem w przyszłości oraz brak dbałości o rzeczywiste naprawienie przez niego wyrządzonej szkody

Nie zapewnimy dzieciom bezpieczeństwa, jeżeli nie zostaną wprowadzone i upowszechnione programy terapii dla sprawców i jeżeli wykonanie kary oraz jej zawieszenie nie zostanie uzależnione od podjęcia terapii przez sprawcę oraz naprawienia przez niego szkody wyrządzonej pokrzywdzonym.

Kolejnym zagadnieniem, którego realizacja napotyka na dość podobne przeszkody jest ochrona dzieci przed nadużyciami seksualnymi.

Art. 34 Ochrona przed nadużyciami seksualnymi (w tym wykorzystywaniem do pornografii, prostytucji, itp.)

Art. 34 Konwencji o Prawach Dziecka ONZ

Państwa-Strony zobowiązują się do ochrony dzieci przed wszelkimi formami wyzysku seksualnego i nadużyć seksualnych. Dla osiągnięcia tych celów Państwa-Strony podejmą w szczególności wszelkie właściwe kroki o zasięgu krajowym, dwustronnym oraz wielostronnym dla przeciwdziałania:

- a) nakłanianiu lub zmuszaniu dziecka do jakichkolwiek nielegalnych działań seksualnych;

¹⁴ RPO-595479-II/08.

¹⁵ RPO-442491-II/03.

- b) wykorzystywaniu dzieci do prostytucji lub innych nielegalnych praktyk seksualnych;
- c) wykorzystywaniu dzieci w pornograficznych przedstawieniach i materiałach.

Na mocy wskazanego artykułu Konwencji, Państwa – Strony zobowiązują się do ochrony dzieci „przed wszelkimi formami wyzysku i nadużyć seksualnych”, w szczególności przed nakłanianiem i zmuszaniem dzieci do jakichkolwiek nielegalnych działań seksualnych, wykorzystywaniu ich do prostytucji lub innych nielegalnych praktyk seksualnych oraz do produkcji przedstawień i materiałów pornograficznych.

Kwestie związane z art. 34 Konwencji o Prawach Dziecka ONZ uściśliła Protokół fakultatywny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i pornografii. Dokument ten uwzględnia rosnącą dostępność pornografii dziecięcej w Internecie, a strony, które go ratyfikowały, zobowiązane są do penalizacji produkcji, dystrybucji, obrotu i posiadania pornografii dziecięcej.

Protokół nakłada na Państwa – Strony obowiązek wprowadzenia zakazu handlu dziećmi, seksualnego wykorzystywania dzieci, angażowania ich do pracy przymusowej oraz transferu ich organów dla zysku. W Protokole pornografią nazwano każde pokazywanie, bez względu na środki, dziecka zaangażowanego w prawdziwą lub symulowaną działalność seksualną lub pokazywanie organów płciowych dziecka w celach seksualnych. Dziecięca prostytucja została zdefiniowana jako wykorzystywanie dziecka w czynnościach seksualnych za zapłatą lub za inną formą wynagrodzenia.

Pornografia dziecięca to: jakiegokolwiek pokazywanie, za pomocą dowolnych środków, dziecka uczestniczącego w rzeczywistych lub symulowanych ewidentnie czynnościach seksualnych lub też jakiegokolwiek pokazywanie jego organów płciowych w celach przede wszystkim seksualnych.

Przestępstwem jest: produkcja, dystrybucja, rozpowszechnianie, import, eksport, oferowanie, handel lub posiadanie dla wyżej wymienionych celów dziecięcej pornografii.

Prostytucja dziecięca to: wykorzystywanie dzieci do czynności seksualnych za wynagrodzeniem lub jakąkolwiek rekompensatą w innej formie.

Przestępstwem jest: każdy przypadek oferowania, uzyskiwania, nabycia lub dostarczenia dziecka w celu uprawiania przez nie prostytucji.

Protokół nakłada obowiązek penalizacji handlu dziećmi i ich seksualnego wykorzystywania bez względu na miejsce ich popełnienia (międzynarodowy charakter czynu) oraz bez względu na to, czy są dziełem zorganizowanej grupy przestępczej.

W ostatnim dwudziestoleciu nastąpił dynamiczny rozwój sex-biznesu z udziałem dzieci. Miały na to wpływ zmiany ekonomiczno-społeczne wynikające z globalizacji, rozwój sex-turystyki, obniżenie kosztów i łatwość komunikacji, nowe źródła komunikacji (m.in. Internet), rozwój działalności międzynarodowych grup przestępczych. Nie bez znaczenia są również warunki życia ludności w wielu krajach i na wielu obszarach (ubóstwo, bezrobocie, brak edukacji, brak skutecznej ochrony prawnej). Zasięg i charakterystyka zjawiska jest różna w zależności od sytuacji i kultury danego państwa.

Jakie zapisy naszego prawa wewnętrznego spełniają wymogi zawarte w unormowaniach Konwencji?

Szczególną ochronę dzieci przed nadużyciami seksualnymi zapewnić mają następujące przepisy Kodeksu karnego:

Kodeks karny

Art. 199 § 2 i § 3 – 202 § 2, § 4, § 4a § 4 b (szczególna ochrona dzieci przed nadużyciami seksualnymi, w niektórych przypadkach ochrona dotyczy wyłącznie osoby poniżej 15 r.);

Art. 197 (karanie za zgwałcenie osoby powyżej 15 r.ż.);

Art. 204 § 3 (ochrona dziecka przed wykorzystywaniem do prostytucji).

Praktyka i postulaty:

Art. 34 ratyfikowanej Konwencji o Prawach Dziecka ONZ zobowiązuje nasz kraj do opracowania, przyjęcia i wcielenia w życie strategii przeciwdziałania zjawisku seksualnego wykorzystywania dzieci. Program skutecznego przeciwdziałania oraz pomoc ofiarom przemocy seksualnej, identycznie do programu działania w przypadkach ofiar innych „kategorii” przestępstw, powinien nakładać różnego typu obowiązki na właściwe instytucje państwowe w zakresie: profilaktyki, interwencji, terapii ofiar i sprawców, ścigania i karania sprawców.

***Brak profesjonalnego, rządowego systemu pomocy
i rozwiniętej sieci sprawnie działających w obszarze pomocy
dzieciom-ofiarom przestępstw seksualnych organizacji
pozarządowych***

Jak dotąd, podjęto niewiele kroków w walce z wykorzystywaniem seksualnym dzieci. Nie istnieje profesjonalny rządowy system pomocy i rozwinięta sieć sprawnie działających w obszarze pomocy dzieciom-ofiarom przestępstw seksualnych organizacji pozarządowych. Trudno stanowczo stwierdzić, że Kodeks postępowania karnego nie daje możliwości realizacji zadań wynikających w tym zakresie z Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, jednak procedury i algorytmy działania organów postępowania karnego nie uwzględniają specyfiki pracy z dziećmi. Jedynie w obszarze przyjaznego przesłuchania dziecka – ofiary wykorzystania seksualnego – nastąpiły pewne zmiany legislacyjne, aczkolwiek ograniczone, bo nie dotyczące ofiar handlu dziećmi, które nie będą wykorzystane seksualnie. Zbyt wiele, w mojej ocenie, zależy od indywidualnych decyzji osób prowadzących postępowania, co sprawia, że dzieci-ofiary wykorzystywania narażone są na ponowną wiktymizację w toku postępowania karnego. Cele postępowania powinny bowiem uwzględniać prawne interesy pokrzywdzonych, tym niemniej niejednokrotnie są kwestią poboczną, definiowaną zależnie od wiedzy i poziomu wrażliwości przedstawicieli organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości.

Skomplikowane procedury prawne są poważną przeszkodą do zgłaszania przypadków nadużyć. Jak już wspomniałam, nie istnieją też rozpowszechnione procedury postępowania terapeutycznego ze sprawcami, ale nie istnieją też rozpowszechnione procedury postępowania z pokrzywdzonymi dziećmi.

W trosce o ofiary przemocy seksualnej, Rzecznik Praw Obywatelskich występował do różnych instytucji, w tym organizacji pozarządowych, prosząc o informacje i uwagi dotyczące pomocy udzielanej tej kategorii ofiar przestępstw. Ze strony organów ścigania, Rzecznik otrzymał zapewnienie o staraniach ze strony organów ścigania, że ofiary zgwałceń otrzymują możliwie szeroką, interdyscyplinarną pomoc, natomiast organizacje pozarządowe nie podzieliły się żadnymi informacjami¹⁶.

¹⁶ RPO-545022-II/06.

Istniejące przepisy prawa nie zapewniają pełnej ochrony dzieci jako osób do 18 roku życia przed skrzywdzeniem

Poza kwestią niedoskonałej praktyki działania, istnieje szereg wątpliwości odnoszących się do konstrukcji przepisów prawa, mających chronić dzieci przed wykorzystaniem seksualnym.

Jak wskazano w sprawozdaniu Polski w 2007 r. z realizacji zaleceń Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, w dniu 27 lipca 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), wprowadzającą nowe uregulowania¹⁷ dotyczące problematyki tzw. pedofilii oraz zaostrzającą odpowiedzialność karną za tego rodzaju przestępstwa. Również we wrześniu br. wprowadzono w tym zakresie istotne zmiany.

W mojej ocenie, dotychczasowe i planowane nowelizacje nie stanowią pełnej ochrony dzieci przed skrzywdzeniem.

Zgodnie z Konwencją o Prawach Dziecka ONZ, dziecko to osoba do 18 roku życia. Ochronę dzieci przed wykorzystaniem seksualnym przewidzianą w przepisach Kodeksu karnego trudno uznać zatem za wystarczającą, o czym również pisał Rzecznik Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości¹⁸.

Nasze prawo wewnętrzne wciąż przewiduje szczególną ochronę prawną jedynie dla dzieci wyłącznie do 15 roku życia.

Art. 200. Kodeksu karnego

§ 1. Kto obcuje płciowo z małoletnim poniżej lat 15 lub dopuszcza się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej lub doprowadza ją do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w celu zaspokojenia seksualnego prezentuje małoletniemu poniżej lat 15 wykonanie czynności seksualnej.

Osoba, która zgwałci dziecko, które ukończyło lat 15 nie będzie teoretycznie bezkarna, ale będzie odpowiadać za przestępstwo opisane w art. 197 K.k. odnoszące się również do osób dorosłych.

¹⁷ Ustawa weszła w życie 26 września 2005 r.

¹⁸ RPO-547813-II/06.

Art. 197. Kodeksu karnego

§ 1. Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem doprowadza inną osobę do obcowania płciowego, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 2. Jeżeli sprawca, w sposób określony w § 1, doprowadza inną osobę do poddania się innej czynności seksualnej albo wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Jeżeli sprawca dopuszcza się zgwałcenia wspólnie z inną osobą, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1-3 działa ze szczególnym okrucieństwem, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5.

Cenzus wiekowy ma jednak istotne znaczenie w przypadku możliwości zainicjowania wszczęcia postępowania karnego przez dziecko.

Ściganie tego przestępstwa, zgodnie z art. 205 K.k. następuje na wniosek pokrzywdzonego. W przypadku, gdy skrzywdzone dziecko ukończyło już 15 rok życia., a nie uzyskało jeszcze pełnoletniości, wniosek w jego imieniu składa rodzic.

Art. 205. Kodeksu karnego

Ściganie przestępstw określonych w art. 197 lub 199 § 1, jak również w art. 198, jeżeli określony w tym przepisie stan ofiary nie jest wynikiem trwałych zaburzeń psychicznych, następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Co się dzieje, gdy to właśnie przedstawiciel ustawowy pokrzywdzonego jest sprawcą przestępstwa lub z różnych względów nie chce, aby organy ścigania zostały powiadomione o popełnieniu przestępstwa (problem dotyczy np. matek, które nie chcą zawiadamiać o zgwałceniu dziecka przez swoich partnerów)? Do wszczęcia postępowania w takiej sprawie, mimo wszystko, konieczna jest duża determinacja pokrzywdzonego dziecka i prokuratora.

Zgodnie z art. 202 § 4 i § 4 a K.k. produkowanie, utrwalanie, sprowadzanie, przechowywanie lub posiadanie treści pornograficznych z udziałem małoletniego, który ukończył już 15 lat nie jest karalne.

Art. 202. Kodeksu karnego

§ 4. Kto utrwała treści pornograficzne z udziałem małoletniego poniżej lat 15, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4a. Kto sprowadza, przechowuje lub posiada treści pornograficzne z udziałem małoletniego poniżej lat 15.

Zwracam przy tym uwagę na możliwość tworzenia dla potrzeb prywatnych, pornografii z udziałem małoletnich powyżej lat 15, związanej z prezentowaniem przemocy (np. scen brutalnego zgwałcenia) i z posługiwaniem się zwierzętami¹⁹.

Odnosząc się bezpośrednio do podniesionego w wystąpieniu Rzecznika zagadnienia dostatecznej ochrony, przez przepisy Kodeksu karnego, przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich w wieku 15-18 lat, Minister Sprawiedliwości w 2007 r. wskazał, że wiążąc to zagadnienie z realiami społecznymi, podwyższenie górnej granicy wieku do lat 18, w przypadku niektórych przestępstw czyniłoby, w ocenie Ministra, ściganie karne w oparciu o taki przepis całkowicie nierealistycznym. W roku 2008 Minister Sprawiedliwości również powtórzył swoje stanowisko w tej sprawie.

Nie zakończono prac zmierzających do dalszych zmian Kodeksu karnego. Prace nad tą ustawą są prowadzone i nie jest obecnie możliwe stwierdzenie, jaki ostateczny kształt będą miały zapisy odnoszące się do treści interesującego nas Protokołu. Można jedynie stwierdzić, na podstawie zaprojektowanych zmian, że wskazany problem pełnej ochrony dzieci, jako osób do 18. roku życia, nie zostanie zrealizowany.

Ochrona dzieci przed uprowadzeniem i handlem

Art. 35 Konwencji o Prawach Dziecka ONZ

Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie kroki o zasięgu krajowym, dwustronnym oraz wielostronnym dla przeciwdziałania uprowadzeniom, sprzedaży bądź handlowi dziećmi, dokonywanych dla jakichkolwiek celów i w jakiegokolwiek formie.

Standardy konwencyjne w tym zakresie brzmią dość ogólnikowo, dlatego też dokumentem uzupełniającym Konwencję praw dziecka ONZ

¹⁹ Cyt.: „ (...) „prywatne” (nie w celu rozpowszechniania) produkowanie, utrwalanie, sprowadzanie, przechowywanie lub posiadanie treści pornograficznych z zakresu objętej art. 202 § 3 k.k. „twardej” pornografii nie jest karalne, jeżeli dotyczy pornografii związanej z prezentowaniem przemocy, pornografii sodomicznej (zoofilii) oraz pornografii z udziałem małoletniego mającego jednak ukończone 15 lat”. (M. Rodzyńkiewicz, *Komentarz do art. 202 kodeksu karnego* (Dz.U.97.88.553), [w:] A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, „Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.”, Zakamycze, 2006, wyd. II.).

również w tym obszarze, jest opisany wcześniej Protokół fakultatywny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii.

Nie wchodząc w szczegółową analizę tego aktu, należy podkreślić, iż jego celem jest zapewnienie szerszej ochrony praw dziecka, niż ta która, gwarantuje Konwencja praw dziecka ONZ.

Handel dziećmi to jakiegokolwiek działanie lub transakcja, w drodze której dziecko przekazywane jest przez jakąkolwiek osobę lub grupę osób, innej osobie lub grupie osób, za wynagrodzeniem lub jakąkolwiek inną rekompensatą.

Przestępstwem jest oferowanie, dostarczenie lub przyjęcie dziecka w jakikolwiek sposób w celu (seksualnego wykorzystywania, przekazania jego organów dla zysku, angażowania do pracy przymusowej) i nakłanianie, jako pośrednik, do udzielenia zgody na adopcję dziecka z naruszeniem przepisów dotyczących adopcji.

Jakie zapisy naszego prawa wewnętrznego spełniają wymogi zawarte w unormowaniach Konwencji? Niektóre z obowiązujących przepisów naszego prawa wewnętrznego wychodzą naprzeciw zobowiązaniom Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, odnoszącym się do handlu dziećmi i uprowadzenia. Kodeks karny i kodeks wykroczeń chronią zarówno przed handlem ludźmi, jak i przed przestępstwami towarzyszącymi handlowi ludźmi, do których należy omówione wykorzystanie seksualne czy wykorzystanie dziecka do żebrania.

Kodeks karny

Art. 199 § 2 i § 3 – 202 § 2, § 4, § 4a § 4 b (szczególna ochrona dzieci przed nadużyciami seksualnymi, w niektórych przypadkach ochrona dotyczy wyłącznie osoby poniżej 15 r.ż.);

Art. 197 (karanie za zgwałcenie osoby powyżej 15 r.ż.),

Art.204 § 3 (ochrona dziecka przed wykorzystywaniem do prostytucji);

Art. 253 (ochrona przed handlem ludźmi);

Art. 211 (ochrona przed uprowadzeniem dziecka poniżej 15 r.ż.),

Art.189 § 1 i 2 K.k. (ochrona przed pozbawieniem człowieka wolności);

Art.191 §1 K.k. (ochrona przed zmuszaniem do określonego zachowania);

Art.190 §1 K.k. (karanie za groźby karalne).

Przepisy odnoszące się do handlu ludźmi są dość rozproszone, co utrudnia zrozumienie zagadnienia i działania podejmowane również przez specjalistów.

Przepisy wprowadzające Kodeks karny

Art.8 (ochrona przed oddaniem człowieka w stan niewolnictwa lub handlem niewolnikami).

Ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów

Art. 44 (ochrona przed handlem narządami, komórkami i tkankami ludzkimi, karanie za ich nieuprawnione pobieranie).

Praktyka i postulaty:

Niska wykrywalność handlu ludźmi i narządami/tkankami ludzkimi

Polska boryka się z niską wykrywalnością handlu ludźmi, w tym praktycznym brakiem wykrywalności handlu dziećmi i narządami i tkankami ludzkimi. Szczególnie niepokojąca jest niska wykrywalność przestępstw związanych ze statusem Polski jako kraju tranzytowego i docelowego. Najmniejsza wykrywalność odnosi się do dzieci. Z doniesień organizacji pozarządowych (m.in. Fundacji Dzieci Niczyje i Fundacji Przeciwno Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”) wynika, iż służby mają problem z właściwą identyfikacją dzieci – ofiar handlu ludźmi. Moje doświadczenia odnoszące się do niereagowania Policji na zgłoszenia o przypadkach wykorzystywania dzieci do żebrania wydają się to potwierdzać²⁰.

Brak dowodów popełnienia przestępstwa przyczyną dużej liczby umorzeń postępowań karnych

Jak wskazują analizy, problemem jest też częstotliwość umorzeń postępowań karnych ze względu na brak wystarczających dowodów popełnienia przestępstwa²¹.

Brak programu wsparcia dziecka – ofiary uprowadzenia i handlu ludźmi oraz schematów postępowania organów ścigania w przypadku ujawnienia tych przestępstw

W 2006 r. opracowany został tzw. Algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa

²⁰ RPO-590804-II/08.

²¹ Patrz: *Handel ludźmi w świetle postępowań karnych prowadzonych w latach 1995-2005 – analiza Prokuratury Krajowej* w: „Handel Ludźmi Zapobieganie i ściganie” red. Z. Lasocik, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSIR UW 2006 r.

handlu ludźmi. Przewiduje on możliwość uruchomienia w konkretnych przypadkach *Programu wsparcia i ochrony ofiar/świadków handlu ludźmi*.

Zaznaczam, że zarówno Algorytm, jak i Program, dotyczą wyłącznie osoby dorosłej, a Program nie odnosi się do obywateli Polski. Rzecznik Praw Obywatelskich, w różnych formach, w tym za moim pośrednictwem, w ramach prac międzyresortowego zespołu ds. opracowania Krajowego Programu Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, podniósł problem nieopracowania algorytmu postępowania czy też modelu wsparcia dziecka ofiary i świadka²². W wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik podniósł również kwestię nieodniesienia programu wsparcia ofiary handlu ludźmi również do obywateli Polski.

Wobec życzliwego stosunku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do tej sprawy i rozpoczęcia prac nad wskazanymi zagadnieniami, należy liczyć, że sytuacja ta ulegnie poprawie.

Niepełna implementacja zapisów Konwencji o Prawach Dziecka ONZ w zakresie odnoszącym się do handlu i uprowadzenia dzieci

Jak już wspomniałam, w sprawozdaniu Polski z 2007 r. z realizacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka ONZ stwierdzono, że postanowienia Protokołu dotyczące penalizacji pornografii i prostytucji dziecięcej oraz handlu dziećmi w zasadzie nie wymagają zmian w prawie polskim. Uznano, że zmiany do ustawy Kodeks karny, które weszły w życie dnia 1 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 179, poz. 1750) oraz zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy kodeks karny, ustawy – kodeks postępowania karnego i ustawy kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363) realizują już zobowiązania zawarte w Protokole. W tym zakresie mam jednak również kilka uwag.

Niepełna ochrona dzieci między 15. a 18. rokiem życia przed skrzywdzeniem

Sprawą fundamentalną jest pozostawienie w niektórych przypadkach karalności za przestępstwa tylko wobec dzieci, które nie ukończy-

²² RPO-547813-II/06.

ły 15. roku życia. O problemie tym już wspomniałam, ale warto zaznaczyć, że nie dotyczy on jedynie zapisów mających na celu zwalczanie seksualnego wykorzystania dzieci i pornografii dziecięcej.

Otóż art. 211 K.k., odnoszący się do uprowadzenia małoletniego lub zatrzymania wbrew woli rodziców pozwala na ochronę dzieci wyłącznie do 15 roku życia.

Art. 211. Kodeksu karnego

Kto, wbrew woli osoby powołanej do opieki lub nadzoru, uprowadza lub zatrzymuje małoletniego poniżej lat 15 albo osobę nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Małoletni, którzy ukończyli lat 15 i nie są zaliczani do kategorii nieporadnych, a wyrazili zgodę na uprowadzenie lub zatrzymanie wbrew woli osoby powołanej do opieki lub nadzoru nad nimi, znajdują się poza ochroną Kodeksu karnego i w konsekwencji – poza możliwością działania organów ścigania.

Brak definicji handlu ludźmi rozróżniającej handel dziećmi i handel osobami dorosłymi

Obowiązek zdefiniowania w polskim prawie handlu ludźmi, wynika z treści Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która zobowiązuje m.in. Polskę do wprowadzenia do krajowego prawa karnego definicji przestępstw odpowiadających standardom minimalnym w niej zawartym i dostosowania wysokości kar.

Mimo, że definicje handlu ludźmi i handlu dziećmi zapisane w ratyfikowanych przez Polskę dokumentach międzynarodowych powinny być przez polskie sądy stosowane bezpośrednio, istnieją spory doktrynalne, jak interpretować dotychczasowe przepisy kodeksu karnego odnoszące się do handlu ludźmi. Problem stanowi m.in. brak precyzji w zakresie ustawowych znamion przestępstwa handlu ludźmi opisanego w art. 253 § 1 Kodeksu karnego.

Kodeks Karny

Art. 253.

§ 1. Kto uprawia handel ludźmi nawet za ich zgodą, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 2. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zajmuje się organizowaniem adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Poza niefortunnym sformułowaniem „uprawia handel ludźmi”, wskazującym na niemożliwość ukarania za jednorazową transakcję, obecnie w art. 253 § 2 K.k. wyraźnie widoczne jest wyodrębnienie handlu dzieckiem z perspektywy jednego tylko możliwego celu tego procederu – tzw. komercyjnej adopcji (czyli adopcji wbrew przepisom ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy).

Nadto zwracam uwagę, że Polska powinna wypełniać zobowiązania wynikające z treści Protokołu (art.3 ust. 3), odnoszące się do karalności przestępstw w nim wymienionych (art. 3 ust.1) odpowiednimi sankcjami, uwzględniającymi niezwykle poważny ich charakter. W mojej ocenie wydaje się zatem konieczne odrębne spenalizowanie handlu dziećmi, uwzględniające poważniejsze sankcje za handel dziećmi m.in. w celu ich wyzysku seksualnego czy pobrania ich tkanek i narządów.

Zaznaczyć należy, że w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich²³ zarówno w 2007 r., jak i w 2008 r., Minister Sprawiedliwości nie tylko nie zapowiedział działań w tym zakresie, stwierdzając, że w jego ocenie ochrona dzieci przed handlem jest wystarczająca, zważywszy na brzmienie art. 253 § 1 K.k., ale wyraził przy tym tezę, że komercyjna adopcja dzieci (określone w art. 253 § 2 K.k. przestępstwo „organizowania adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy”) nie może być wprost utożsamiana z „handlem dziećmi”. Stanowisko to stoi w sprzeczności z treścią wskazanego Protokołu (art. 2 i art. 3 ust.1 a).

Skoro o komercyjnej adopcji mowa, to warto zaznaczyć, że choć na pytania Rzecznika Praw Obywatelskich o skalę handlu dziećmi w celu ich komercyjnej adopcji, systematycznie uzyskujemy informacje, że w Polsce nie ma takiego problemu, to jednak media i ogłoszenia internetowe świadczą o rozpowszechnionej w naszym kraju działalności firm pośredniczących w transakcjach handlu dziećmi między matkami (taki status mają bowiem surogatki) a osobami chcącymi zostać rodzicami. W niedawnym wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na ten problem, na co uzyskał odpowiedź o nieistnieniu adopcji prenatalnej, co oczywiście nie było przedmiotem pytania Rzecznika, ale świadczy o tym, że proceder ten w ogóle nie jest w zainteresowaniu organów ścigania²⁴.

²³ RPO-547813-II/06.

²⁴ RPO-620590-II/09.

Niedawna, oficjalna walka surogatki, która zgodnie z doniesieniami prasowymi sprzedała urodzone przez siebie dziecko za 30 tys. zł. o odzyskanie dziecka, świadczy o bezkarności handlarzy dziećmi.

Luki w prawie odnoszącym się do handlu ludźmi i ich narządami/tkankami

Art.1 ust. 2 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów

Przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) pobierania, przeszczepiania komórek rozrodczych, gonad, tkanek zarodkowych i płodowych oraz narządów rozrodczych lub ich części;

Bezkarność tę utwierdzają luki w prawie, takie jak nieodniesienie przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. nr 169 poz.1411) do pobierania, przeszczepiania komórek rozrodczych, gonad, tkanek zarodkowych i płodowych oraz narządów rozrodczych lub ich części. Treść art. 43 wskazanej ustawy, w ocenie Prokuratury Krajowej, nie daje możliwości ścigania pojedynczych ogłoszeniodawców, handlujących ludzkimi komórkami, tkankami i organami, czego konsekwencją jest pozostawanie tego procederu poza zainteresowaniem organów ścigania.

Art. 43. ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów

Kto rozpowszechnia ogłoszenia o odpłatnym zbyciu, nabyciu lub o pośredniczeniu w odpłatnym zbyciu lub nabyciu komórki, tkanki lub narządu w celu ich przeszczepienia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do roku.

Istnieje zatem niekontrolowana możliwość kupienia tkanek pozwalających na stworzenie zarodka człowieka i kupienia usług pozwalających na urodzenie dziecka. Jaki będzie ostateczny cel tej transakcji? Czy będzie nim szczęście bezdzietnej pary rodziców, czy dalszy handel dzieckiem, np. do niewolniczej pracy, do udziału w wojnie czy pobrania narządów – pozostawiam Państwu ocenie.

Zakończenie

W przekazanych w tym roku Komitetowi Praw Dziecka ONZ przez Rzecznika Praw Obywatelskich uwagach odnoszących się do imple-

mentacji protokołów fakultatywnych, Rzecznik wskazał, że w art. 2 § 3 Kodeksu postępowania karnego, wyraźnie zaznaczono, że przepisy tego Kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania, by *uwzględnione zostały prawnie chronione interesy pokrzywdzonego*. Nie oznacza to, że podstawowym celem systemu prawa karnego będzie interes pokrzywdzonego, w tym interes dziecka.

O zmianę optyki traktowania skrzywdzonego dziecka Rzecznik Praw Obywatelskich zabiega już od kilku lat, zwracając w tym zakresie uwagę zarówno na praktykę procesową, jak i obowiązujące przepisy. Rzecznik wciąż otrzymuje niepokojące sygnały świadczące, iż regulacje prawa wewnętrznego nie stanowią wystarczającej gwarancji ochrony dzieci przed skrzywdzeniem i przed powtórna wiktymizacją.

Do dzieci – ofiar przestępstw, wymienionych w Konwencji o Prawach Dziecka ONZ, czy też w jej Protokołach dodatkowych, nie odnoszą się żadne specjalne programy wsparcia odpowiednich służb i szeroko rozumianej ochrony. W efekcie jedynym narzędziem dla realizacji takich zaleceń Protokołu, jak zapewnienie, w odpowiednich przypadkach, ochrony dzieciom-ofiarom a także ich rodzinom i świadkom występującym w ich imieniu przed zastraszeniem i zemstą, jest możliwość wszczynania kolejnych postępowań karnych wobec tych osób, które grożą popełnieniem wskazanych czynów lub które już je popełniły. Prewencja jest zatem w takim przypadku ograniczona.

Natomiast profesjonalnym wsparciem dzieci-ofiar przestępstw zajmują się w Polsce nieliczne organizacje pozarządowe, które nie dysponują odpowiednimi środkami, kadra czy miejscami schronienia dla małoletnich pokrzywdzonych.

W prawie polskim istnieje możliwość wyznaczenia dziecku-ofierze kuratora sądowego po to, aby to on zadbał o jego interesy, ale w praktyce wyznaczenie kuratora jest uzasadniane potrzebą zastąpienia przedstawiciela ustawowego dziecka (rodziców), bo np. występuje sprzeczność interesów przedstawiciela i reprezentowanego. Działanie w tym zakresie jest uznaniowe, a praktyka odnosząca się do spraw dotyczących przemocy, jakiej ofiarami są dzieci ze strony swoich rodziców wskazuje, że często nie sięga się do pomocy kuratora nawet w sytuacji, gdy dobro dziecka tego absolutnie wymaga.

Nie tylko wsparcie „merytoryczne” małoletnich ofiar czynów opisanych w Protokole jest ograniczone. Również finansowa pomoc wymaga w mojej ocenie rozwinięcia. Wprawdzie ustawa o pomocy społecznej została zmieniona tak, aby wsparcie udzielane było szczególnie pokrzywdzonym handlem ludźmi i przemocą w rodzinie, ale poza tą kategorią

są pokrzywdzeni wykorzystaniem seksualnym. Z środków funduszu penitencjarnego mogą korzystać przede wszystkim sprawcy przestępstw, a ofiary w wyjątkowych przypadkach. Środków z funduszu kompensacyjnego nie otrzymają pokrzywdzeni, którzy nie odnieśli skutkiem przestępstwa obrażeń. Generalnie fakt istnienia funduszy i procedury uzyskania środków z funduszu penitencjarnego czy też z funduszu kompensacyjnego oraz z Fundacji Pomocy Ofiarom Przestępstw nie są powszechnie znane.

Aby w pełni realizować jakiegokolwiek zapisy Protokołu, odnoszące się do pomocy dzieciom-ofiarom, należy mieć szeroką wiedzę, odnoszącą się do osób tej „kategorii”. Przedstawiciele świata nauki, którzy zajmują się badaniem ofiar przestępstw, na różnych forach podnoszą problem braku statystyk odnoszących się do ofiar przestępstw, które uwzględniałyby tak podstawowe dane, jak choćby podział na płeć. Zaznaczam, że zgodnie z Zaleceniami Komitetu Praw Dziecka z dnia 4 października 2002 r. Polska powinna ustanowić mechanizm gromadzenia danych dotyczących sprawców i ofiar wykorzystywania seksualnego z podziałem według płci i wieku w celu właściwej oceny zasięgu problemu i skonstruowania polityki i programów ukierunkowanych na ten problem.

Warto dodać, że międzyresortowy Zespół zajmujący się opracowywaniem wspomnianego Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi stwierdził, iż obecnie istniejące zbiory danych statystycznych dotyczących handlu ludźmi dostarczają jedynie fragmentarycznej wiedzy nt. przestępstwa i jego ofiar. Utrudnia to m.in. opracowanie Krajowego Raportu na temat handlu ludźmi w Polsce.

Wspomniałam już, że Rzecznik Praw Obywatelskich występował do właściwych instytucji w sprawie konieczności monitorowania sytuacji zagrożenia dzieci i badania przyczyn urazów dzieci, które poza urazami będącymi skutkiem wypadków, mogą być spowodowane przestępstwem. Dokładna diagnoza sytuacji, w ocenie Rzecznika, pozwoliłaby na zastosowanie adekwatnych środków działania, zaangażowania odpowiednich instytucji i organizacji oraz mogłaby przyczynić się do zmniejszenia liczby przestępstw, a także ich skutków zdrowotnych, w tym zgonów i niepełnosprawności u dzieci.

Niestety, wprawdzie Polska deklaruje wolę działania na rzecz dzieci – ofiar przestępstw, w tym wolę działania systemowego, ale brakuje nam holistycznego podejścia do problematyki krzywdzenia dzieci. Dowodem tego jest choćby stanowisko Minister Zdrowia, iż powołanie do życia pełnego, centralnego rejestru urazów dzieci, nie jest potrzebne dla realizacji zadań jej resortu.

Tymczasem konieczne jest usprawnienie systemu pomocy, skoordynowanie działań różnych służb pracujących na rzecz rodziny i dzieci oraz budowa instytucjonalnego systemu pomocy ofiarom przestępstw, opartego na nieistniejącej, ale bardzo potrzebnej ustawie przewidującej rządowy Krajowy Program Pomocy Ofiarom Przestępstw²⁵.

Strategia zapobiegania krzywdzeniu dzieci nie jest zadaniem zbyt skomplikowanym i powinna zawierać:

- monitorowanie zjawiska i prowadzenie jego systematycznych badań,
- skuteczniejsze ściganie przestępstw (m.in. przez wprowadzenie nowych rozwiązań i procedur prawnych),
- wymianę informacji i wielopłaszczyznową współpracę międzyresortową i międzynarodową,
- tworzenie krajowych programów profilaktycznych oraz rehabilitacji ofiar i sprawców.

Wykonanie tego zadania stanowiłoby o faktycznej realizacji wskazanych zapisów Konwencji o Prawach Dziecka ONZ oraz innych aktów normatywnych, jak choćby odnoszących się do rehabilitacji dla dzieci-ofiar nadużyć dorosłych lub konfliktu zbrojnego. Świadczyłoby też o rzeczywistej trosce władz Rzeczypospolitej Polskiej o dobro dzieci, która to troska nie powinna wynikać jedynie z międzynarodowych zobowiązań, ale także z wewnętrznej potrzeby ulepszania świata, w którym żyjemy.

Bibliografia

1. „Dzieci w prostytucji i pornografii” wybrane materiały ze Światowego Kongresu, Sztokholm 1996 opr. Elżbieta Czyż wyd. Helsińska Fundacja Praw Człowieka Raporty, ekspertyzy, Opinie nr 18.
2. „Dziecko jego prawa człowieka” Adam Łopatka Iuris Polskie Wydawnictwo Prawnicze W-wa 2000 r.
3. „Handel Ludźmi Zapobieganie i ściganie” red. Zbigniew Lasocik Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSIR UW 2006 r.
4. Komunikat po Radzie Ministrów – 22/23.08.1995 http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_3458.htm

²⁵ Projekt tego programu, na prośbę Ministra Sprawiedliwości opracował w 2004 r. koordynowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzyresortowy zespół ze znaczącym udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i świata nauki. Niestety projekt ten nie został wykorzystany, ale inicjatywa Rzecznika w tym zakresie wymusiła prace Ministerstwa Sprawiedliwości i opracowanie w 2008 r. nowego, tym razem rządowego projektu. Obecnie oczekujemy na dalsze kroki rządu (RPO-445687-II/03/DK).

5. „Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa Globalna i Lokalna” Ewa Jarosz Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego Katowice 2008
6. „Prawa Dziecka” Elżbieta Czyż Helsińska Fundacja Praw Człowieka Warszawa 2002
7. „Prawny zakaz fizycznego karania dzieci” Jolanta Szymańczak Biuro Analiz Sejmowych Infos nr 6(53) • 19 marca 2009
8. Raporty Rządowe i alternatywne z wykonania Konwencji o Prawach Dziecka ONZ.
9. „Seksualne wykorzystywanie dzieci w świetle polskiego kodeksu karnego (na tle prawnooporównawczym)” prof. zwyczaj. dr hab. Marian Filar Katedra Prawa Karnego i Polityki Kryminalnej Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu http://www.dzieckokrzywdzone.pl/UserFiles/File/Filar_M.pdf

Summary

Implementation of the provisions of the Convention on the Rights of the Child with regard to the prevention and counteraction of violence against children and children trafficking

The article presents the UN Convention on the Rights of the Child as a universal collection of standards of the child protection against harm. The author considers whether the Polish national law regulations meet the requirements comprised in the Convention standards in the scope of preventing and counteracting violence against children and trafficking of children.

An important part of the article is the information on the UN Convention of the Rights of the Child implementation in practice. A range of essential remarks and claims is presented, based on experiences of work for crime victims in the Office of the Human Rights Defender. In the author's opinion, the strategy of preventing the children harm is not a very complicated task, but it requires the willingness to change the perception of the aggrieved child in criminal proceedings, reliable diagnosis of the phenomenon, holistic approach to the problem of harming children and building an institutional system of support for crime victims.

Ewa Dawidziuk

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Justyna Józwiak

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Praktyka przestrzegania praw nieletnich w Polsce w kontekście działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wprowadzenie

W związku z obchodami XX-lecia przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, dnia 20 listopada 1989 r., Konwencji o prawach dziecka¹ (zwanej dalej Konwencją), warto zwrócić uwagę na sytuację nieletnich pozbawionych wolności. Pod pojęciem osób pozbawionych wolności, dla potrzeb niniejszego artykułu, rozumie się nie tylko wychowanków zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i policyjnych izb dziecka, ale również nieletnich przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Dwa ostatnie rodzaje placówek nie mają charakteru zamkniętego, a umieszczona w nich młodzież to osoby, wobec których sądy rodzinne, działając w trybie art. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich² (zwanej dalej u.p.n.), wydały postanowienie o zastosowaniu środka wychowawczego, polegającego na umieszczeniu w tego typu placówce. Wychowankowie ośrodków mieszczą się jednak w definicji osób pozbawionych wolności, a placówki wychowawcze w kategorii miejsc zatrzymań, określonych w art. 4 Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania³ (zwanego dalej OPCAT).

W związku z wykonywaniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji – powołanego na podstawie wyżej wskazanego Protokołu fakultatywnego – polegających na systematycznym wizytowaniu wszystkich jednostek objętych definicją miejsc

¹ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm. – dnia 7 czerwca 1991 r. został złożony Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych dokument ratyfikacyjny Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji. Weszła ona w życie w stosunku do naszego kraju dnia 7 lipca 1991 r.

² Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

zatrzymań, w niniejszym artykule przedstawiono praktykę przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w wymienionych placówkach. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie nieletniego, zgodnie z art. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, obejmuje trzy kategorie osób:

- 1) do 18 roku życia, w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji (dolna granica nie jest określona);
- 2) między 13 a 17 rokiem życia, w zakresie postępowania w sprawach o czyny karalne;
- 3) do 21 roku życia, w zakresie wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych.

Biorąc pod uwagę nomenklaturę z innych, niż ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, aktów prawnych, małoletni⁴ mogą zostać również umieszczeni w izbach wytrzeźwień, a młodociani⁵ w jednostkach penitencjarnych. Jednakże w kontekście wniosków z wizytacji tych placówek i małej skali dostrzeżonych problemów, zagadnienia te zostały pominięte. Skoncentrowano się wyłącznie na opisanu funkcjonowania zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, młodzieżowych ośrodków wychowawczych i socjoterapii oraz policyjnych izb dziecka. Na tym tle zaprezentowano również wybrane przepisy prawa, odnoszące się do sytuacji nieletnich pozbawionych wolności.

2. Zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji

Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r., został ratyfikowany przez Rzeczypospolitą Polską w dniu 2 września 2005 r., na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. OPCAT stanowi zatem część polskiego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, zgodnie z treścią art. 91 Konstytucji RP.

Celem wyżej wymienionej umowy międzynarodowej jest stworzenie systemu regularnych wizytacji w miejscach zatrzymań, przeprowadza-

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 20, poz. 192 ze zm.) używa sformułowania małoletni, w stosunku do osób do lat 18, którzy są umieszczani w izbach wytrzeźwień.

⁵ Zgodnie z art. 115 § 10 kodeksu karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.), młodocianym jest sprawca, który w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończył 21 lat i w czasie orzekania w pierwszej instancji 24 lat.

nych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy, których zadaniem jest zapobieganie torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (art. 1 OPCAT). Stąd na podstawie art. 2 OPCAT, został powołany międzynarodowy organ mający prawo przeprowadzania wizytacji, także w znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejscach zatrzymań. Jest to Podkomitet do spraw prewencji (Subcommittee on Prevention of Torture), czyli podkomitet Komitetu przeciw torturom. Do tej pory jego członkowie nie przeprowadzali jednak wizytacji w naszym kraju.

Ponadto, ratyfikując Protokół fakultatywny do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (...), Polska zobowiązała się wyznaczyć bądź utworzyć jeden lub kilka niezależnych krajowych mechanizmów prewencji, w celu zapobiegania torturom na poziomie krajowym (art. 17 OPCAT). W związku z tym, w dniu 18 stycznia 2008 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzono oficjalnie pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. Wykonywanie bowiem przez polskiego Ombudsmana zadań Mechanizmu gwarantuje wymaganą przez Protokół funkcjonalną niezależność oraz niezależność jego personelu.

Istotą działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji są regularne wizytacje zapobiegawcze miejsc zatrzymań. Zgodnie z definicją art. 4 OPCAT, pod tym ostatnim pojęciem kryją się wszystkie miejsca pozostające pod jurysdykcją i kontrolą Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Z kolei pozbawienie wolności oznacza jakkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej.

Tak szerokie ujęcie definicji pojęcia pozbawienia wolności oraz miejsc zatrzymań oznacza, iż zadaniem Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce jest przeprowadzanie wizytacji w około tysiącu różnego rodzaju jednostek. Są to między innymi zakłady karne, areszty śledcze, pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, izby wytrzeźwień, domy pomocy społecznej, ośrodki strzeżone dla cudzoziemców, szpitale psychiatryczne, jak i placówki dla nieletnich, na których analizie koncentruje się niniejsza publikacja.

Istotą działalności Mechanizmu jest regularność wizytacji, ma on przy tym pełną swobodę wyboru miejsc, które wizytuje. Jednostki wy-

bierane są losowo, biorąc pod uwagę zróżnicowanie w ich usytuowaniu na terytorium Polski. Według danych z dnia 1 października 2009 r., od początku funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji w naszym kraju, przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytacje 167 różnego rodzaju miejsc zatrzymań.

Krajowy Mechanizm Prewencji wykonuje swoje zadania celem wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Zadania te są zatem zbieżne z założeniami zawartymi w art. 37 pkt a Konwencji o prawach dziecka. Zgodnie z nimi, Państwa-Strony zapewniają, aby żadne dziecko nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, nieludzkiemu, czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu. Przepis ten współgra również z ogólnym zakazem poddawania kogokolwiek torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu oraz zakazem stosowania kar cielesnych, zawartym w art. 40 Konstytucji RP.

Poza tym, zgodnie z art. 37 pkt c Konwencji, Państwa-Strony zapewniają, aby każde dziecko pozbawione wolności było traktowane humanitarnie i z poszanowaniem wrodzonej godności jednostki ludzkiej, w sposób uwzględniający potrzeby osoby w danym wieku.

Zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi, odnoszącymi się do funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji⁶, wizytacje są przeprowadzane w jednostkach dla nieletnich bez uprzedzenia i trwają zwykle dzień lub dwa. W ich trakcie przedstawiciele Rzecznika, w składzie interdyscyplinarnym oraz zróżnicowanym pod względem płci, dokonują oglądu wizytowanej jednostki, jej instalacji, urządzeń, sanitariatów oraz pomieszczeń z których korzystają nieletni. Przeprowadzają również na osobności rozmowy z wybranymi losowo wychowankami, w sposób uniemożliwiający zapoznanie się osobom postronnym z treścią udzielanych odpowiedzi. Rozmowy odbywają się przy tym w oparciu o jednolity kwestionariusz, opracowany w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich na potrzeby wizytacji jednostek dla nieletnich. W ich trakcie analizowana jest również dokumentacja placówki. Poza tym, do składu zespołu wizytacyjnej Krajowego Mechanizmu Prewencji są włączani lekarze ogólni, psychiatrzy, psycholodzy lub inni specjaliści, których obecność w danej jednostce jest

⁶ Internet: www.apr.ch – na stronie internetowej Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (Association for the Prevention of Torture, w skrócie APT) umieszczane są liczne publikacje poświęcone zasadom działania krajowych mechanizmów prewencji, m.in. „Guide to the Establishment & Designation of NPMs”, dostępny także w języku polskim.

potrzebna do dokonania rzetelnej oceny sposobu traktowania osób pozbawionych wolności.

W następstwie wizytacji opracowywane jest sprawozdanie, a właściwym władzom przedstawiane są rekomendacje. Wydawane zalecenia mają przede wszystkim na celu poprawę traktowania oraz warunków bytowych nieletnich, jak również zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Mechanizm kieruje się przy tym normami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Ponadto, z działalności polskiego Ombudsmána jako Krajowego Mechanizmu Prewencji jest sporządzany i upubliczniany roczny raport, udostępniany na stronie internetowej Rzecznika, podobnie jak raporty kwartalne Mechanizmu⁷.

3. Praktyka przestrzegania praw nieletnich w kontekście wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji

Prawa nieletnich pozbawionych wolności są określone zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Praktyka ich stosowania wskazuje na potrzebę stałego ich monitoringu. Poniżej przedstawiono podstawowe wnioski, jakie zostały sformułowane przez przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich, wykonujących zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji, w następstwie wizytacji zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, młodzieżowych ośrodków wychowawczych i socjoterapii oraz policyjnych izb dziecka.

A. Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich

W okresie od stycznia 2008 r. do dnia 1 października 2009 r. Krajowy Mechanizm Prewencji przeprowadził wizytacje w sześciu zakładach poprawczych oraz w ośmiu schroniskach dla nieletnich.

Jednym z problemów, dostrzeżonych w trakcie wizytacji, było niewłaściwe stosowanie izby przejściowej. Jej prawidłowe wykorzystywanie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, sprawiało jednak trudności wielu placówkom. Podstawowe zasady umieszczania nieletnich w tej izbie zostały określone w § 44 i § 51 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2001 r. Nr 124,

⁷ Internet: www.rpo.gov.pl, zakładka: Działalność – Krajowy Mechanizm Prewencji – Raporty Krajowego Mechanizmu Prewencji.

poz. 1359)⁸. Zgodnie z tymi przepisami, po przyjęciu do zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich, wychowanka umieszcza się w izbie przejściowej. Jeżeli chodzi o zakład poprawczy, umieszczenie w izbie nieletniego może nastąpić na okres nie dłuższy niż 14 dni, w celu poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym. Może to także nastąpić w celu przeprowadzenia wstępnej rozmowy adaptacyjnej, przygotowania planu indywidualnych oddziaływań resocjalizacyjnych, utrzymania bezpieczeństwa i porządku w jednostce oraz w celu zapobiegania agresji lub dezorganizacji życia w jednostce. Natomiast w przypadku przyjęcia do schroniska dla nieletnich, umieszczenie w izbie przejściowej (również na okres do 14 dni) może nastąpić w celu poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym oraz w celu przeprowadzenia wstępnej rozmowy i sporządzenia podstawowej informacji o nieletnim. Dodatkowo § 25 ust. 1 pkt 4 oraz § 34 wyżej wskazanego rozporządzenia dają podstawę do stosowania takiego środka w obu typach placówek również dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku – pod warunkiem, że dyrektor czyni to na czas określony. Przepis ten jest nieprecyzyjny i w praktyce prowadzi do interpretowania go w różnorodny sposób.

Podczas wizytacji jednego z zakładów poprawczych zajęte były wszystkie izby przejściowe, w których przebywało siedmiu wychowanków umieszczonych w trybie § 25 ust. 1 pkt 4 wyżej wymienionego rozporządzenia. Analizując Książkę pobytu w izbie przejściowej zauważono, że powodami umieszczenia w niej wychowanków było złamanie regulaminu, polegające najczęściej na paleniu papierosów na terenie zakładu, odmowie wykonania polecenia przełożonych, agresywnym zachowaniu. Jeden z nieletnich, który ukończył 18 lat i nie wyrażał woli kontynuacji nauki był z kolei umieszczony w izbie przejściowej na czas trwania zajęć lekcyjnych. Dyrektor zakładu wyjaśnił, iż internat działa dopiero w godzinach popołudniowych, w związku z tym nie ma miejsca, w którym osoby odmawiające uczęszczania do szkoły mogłyby przebywać. Jednocześnie, zgodnie z porządkiem dnia izby przejściowej, w wizytowanej jednostce nie gwarantowano wychowankom żadnych zajęć, ani resocjalizacyjnych, ani rekreacyjno-sportowych na świeżym powietrzu, a nieletni traktowali umieszczenie w izbie jako najsurowszą karę.

⁸ Wskazane rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich; Dz. U. z 2009 r. Nr 119, poz. 996. Niemniej jednak w niniejszej publikacji oparto się na przepisach rozporządzenia przed zmianami.

Opisany stan faktyczny, daje podstawy do stwierdzenia, iż obowiązujące przepisy prawa są interpretowane w taki sposób, że ich stosowanie staje się zbyt uciążliwe dla nieletnich, a bardzo wygodne dla kadry zakładu. Wykorzystywanie izby przejściowej jako kary dyscyplinarnej, w opinii pracowników Biura RPO jest przejawem nieludzkiego oraz poniżającego traktowania i karania. Przetrzywanie nieletniego w izbie jest nieracjonalną i niepedagogiczną karą izolacyjną, której stosowania nie przewidują przepisy krajowe, ani regulacje międzynarodowe. Takie postępowanie jest niezgodne z Regulami Narodów Zjednoczonych dotyczącymi Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/113), stanowiącymi iż wszelkie postępowanie dyscyplinarne i związane z nim środki powinny mieć na celu zapewnienie bezpieczeństwa i ładu w życiu społecznym zakładu; nie powinny uwłaczać godności nieletnich, ani sprzeciwiać się głównym celom postępowania z nieletnimi w zakładzie, tj. pogłębieniu w nich poczucia sprawiedliwości, szacunku do siebie samych i do podstawowych praw przysługujących każdej jednostce (reguła 66). Wszelkie środki dyscyplinarne polegające na okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniu, w tym kary cielesne, umieszczenie w celi pozbawionej światła, przetrzymywanie w izolatce, albo jakiegokolwiek inne karanie, mogące powodować zagrożenie dla fizycznego i psychicznego zdrowia nieletniego, powinny być bezwzględnie zabronione (...) (reguła 67).

W czasie wizytacji dostrzeżono, iż izba przejściowa przejmuje często rolę izby izolacyjnej, w przypadku konieczności stosowania takiego środka przymusu bezpośredniego. Tymczasem izba przejściowa powinna spełniać rolę „służby”, zaś izolacyjna rolę środka przymusu bezpośredniego, ściśle dozowanego stosownie do potrzeb. Przepis mówiący o możliwości umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym (schronisku dla nieletnich), który dodatkowo umożliwia, z tych samych powodów, w zasadzie nieudokumentowane umieszczenie nieletniego „w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym”, zmniejsza ochronę przed ukrytym karaniem. Takiemu karaniu za pomocą typowych instrumentów przymusu, w tym izolacji, chciał zapobiec ustawodawca, wprowadzając w art. 95a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich szereg wymogów związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego. Przymus stosowany bowiem bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa staje się przemocą. Przymus należy rozumieć jako zalegalizowaną i ograniczoną do przypadków najwyższej

konieczności przemoc⁹. Z tych względów, problem właściwego unormowania zasad legalnego odseparowania nieletniego wymaga rozważenia. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji. Niewłaściwe bowiem wykorzystywanie izby przejściowej może prowadzić do okrutnego i nieludzkiego traktowania nieletnich. Niezbędne jest zatem albo usunięcie omawianego rozwiązania z przepisów albo też zapisanie go w sposób, który umożliwi respektowanie praw nieletnich.

Kolejnym istotnym problemem jest brak przepisów, które określałyby prawo nieletniego do codziennych zajęć na świeżym powietrzu. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji objęły przykładowo placówkę, w której zezwalano wychowankom wychodzić na zewnątrz budynku wyłącznie raz w tygodniu. Ograniczenie tego rodzaju uzasadniano ucieczkami innych nieletnich, jakie miały miejsce w jednostce. W innym zakładzie poprawczym niektórzy wychowankowie jedynie sporadycznie mogli korzystać z krótkiego spaceru, podczas którego zakładano im kajdanki na ręce.

Zdaniem osób wizytujących, takie działania stoją w sprzeczności z realizacją prawa do rozwoju oraz prawa do ochrony zdrowia. Są one również sprzeczne z art. 68 Konstytucji RP, w myśl którego prawo do ochrony zdrowia przejawia się również w tym, że władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Ograniczanie dostępu do świeżego powietrza jest także sprzeczne z zaleceniami „Europejskich Zasad w sprawie Nieletnich Sprawców Przepięstw Będących Podmiotem Sankcji i Środków” (Strasburg, 4 kwietnia 2008). W brzmieniu reguły 82 „Wszystkim nieletnim pozbawionym wolności przysługuje prawo do regularnych ćwiczeń na świeżym powietrzu, przynajmniej dwie godziny każdego dnia”. W krajowych przepisach nie ma unormowań prawnych, które gwarantowałyby nieletniemu codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu. Ich zapewnienie należy jednak uznać za niezbędne, biorąc pod uwagę potrzeby rozwoju psychofizycznego młodego człowieka, a także konieczność rozładowania złych emocji, w przypadku młodzieży niedostosowanej.

Dostęp do świeżego powietrza powinien być obligatoryjnym prawem, a nie tylko przywilejem, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych pozbawionych wolności. Ci ostatni, przebywając w jednostkach penitencjarnych, nawet jeżeli zostali zakwalifikowani do osa-

⁹ W świetle definicji zawartej w Słowniku języka polskiego (E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 795) przymus to środki prawne przymuszające do zastosowania się do przepisu prawa lub wyroku sądowego.

dzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu, mają prawo do codziennego spaceru.

W obu powyżej przedstawionych kwestiach, w dniu 12 maja 2009 r., Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie generalne¹⁰, zwracając się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i właściwe uregulowania zasad umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienie im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu. W odpowiedzi, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, iż na podstawie własnych czynności nadzorczych oraz analizy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w stosunku do nieletnich dostrzega, podobnie jak Rzecznika, konieczność zmian w zakresie postępowania z nieletnimi. W pracach nad ich kompleksowym uregulowaniem będą podejmowane starania, aby zmiany postulowane przez Rzecznika, z uwagi na ich gwarancyjny charakter, znalazły swoje miejsce nie w rozporządzeniu dotyczącym zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, lecz w ustawie regulującej to postępowanie. Natomiast, Ministerstwo Sprawiedliwości, do czasu wejścia w życie nowej regulacji, w ramach sprawowanego nadzoru będzie monitorować stosowanie istniejących obecnie regulacji dotyczących funkcjonowania izb przejściowych, kierując do dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego zalecenia sprawowania pełniejszej kontroli stosowania tej instytucji. Ponadto, Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało Rzecznika, iż niezależnie od prac nad nową ustawą w zakresie uregulowania odpowiedzialności nieletnich, opracowany został projekt nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, w którym szczegółowo uregulowano techniczne i osobowe środki ochrony służące poprawie bezpieczeństwa w zakładach i schroniskach. Nowe regulacje wprowadzają w zakładach i schroniskach systemy ochrony, które różnicuje się w zależności od typu placówki poprzez zakres stosowanych w nich zabezpieczeń techniczno-ochronnych (ogrodzenia ochronne, ilość posterunków, monitoring, zabezpieczenia okien i drzwi). Poza tym, projekt określa szczegółowo zadania pracowników wykonujących funkcje ochronne w zakładach poprawczych i schroniskach oraz nakłada na dyrektorów obowiązek opracowania

¹⁰ RPO-597667-VII/08.

planów ochronnych dla poszczególnych placówek. Wprowadzenie przewidzianych w projekcie zabezpieczeń wpłynie niewątpliwie na wzrost bezpieczeństwa i ograniczy możliwość występowania zdarzeń nadzwyczajnych np. uciezek nieletnich, które często stanowią podstawę ograniczania dostępu do korzystania ze spacerów i przebywania poza budynkami zakładu lub schroniska. Zgodnie z zapowiedziami, nowe uregulowania weszły w życie w lipcu 2009 r.¹¹.

Oprócz dostępu nieletnich do zajęć na świeżym powietrzu oraz zgodnego z prawem wykorzystywania izb przejściowych, przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich weryfikowali respektowanie prawa wychowanków do kontaktów z rodziną. Obowiązujące przepisy gwarantują im bowiem ochronę więzi rodzinnych. Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich obowiązane są także udzielać nieletniemu pomocy w nawiązaniu kontaktów z rodzicami lub opiekunami. W wizytowanych jednostkach funkcja ta wykonywana była jednak różnorodnie. W części jednostek nie stwierdzono w tym względzie problemu, a prawa nieletnich były w pełni respektowane. W innych placówkach na odwiedziny wyznaczony był zaledwie jeden dzień w miesiącu oraz dodatkowo Święta Bożego Narodzenia i Święta Wielkanocne, a jedynie na prośbę rodziców dyrektor mógł udzielić zgody na odwiedziny w innych terminach. Taką częstotliwość kontaktów nieletniego z najbliższymi należy uznać za niewystarczającą. Stosowne rekomendacje w tym zakresie przedstawiciele Rzecznika przedstawiali w sprawozdaniach sporządzonych w następstwie wizytacji.

Analizując kwestię prawa do kontaktów z rodziną zwrócono jednocześnie uwagę na przepis mówiący, iż pierwsza przepustka może być udzielona wychowankowi zakładu poprawczego otwartego, po dwóch miesiącach pobytu w zakładzie. Przepis ten wydaje się być nieracjonalny i w praktyce krzywdzący nieletnich, którzy trafiają do zakładu wprost ze schroniska dla nieletnich, gdzie korzystali z przepustek. W takiej sytuacji podstawą powinna być ocena zachowania podczas pobytu na przepustkach otrzymanych w schronisku. Należy zaznaczyć, iż poprzednie rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich dawało taką możliwość. Obecny przepis wywołuje niezadowolenie u nieletnich przenoszonych ze schronisk do zakładów poprawczych.

Jeżeli zaś chodzi o sposób traktowania wychowanków umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, ocena

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 119, poz. 996.

w tym zakresie była różnorodna. Wizytowano bowiem placówki, w których wychowankowie byli traktowani odpowiednio, z poszanowaniem ich godności, a nieletni doceniali kadre, wskazując wśród ich członków osoby godne zaufania. W innych z kolei, wychowankowie przekazywali pracownikom Biura RPO informacje o biciu i zastraszaniu przez wychowawców. Tam gdzie pojawiały się jednak określone zarzuty, nieletni bojąc się konsekwencji w większości odmawiali złożenia oficjalnej skargi. W sytuacji, gdy na miejscu nie udało się zweryfikować informacji na temat zakazanych form traktowania wychowanków, przekazywano je dyrektorowi jednostki, jednocześnie zobowiązując go do podjęcia odpowiednich czynności wyjaśniających.

W zakresie warunków bytowych, niejednokrotnie zauważano potrzebę dofinansowania jednostek. Pozyskanie dodatkowych środków finansowych zapewne przyczyniłoby się do zapewnienia wychowankom lepszych warunków, w szczególności w sanitariatach, świetlicach, czy pokojach mieszkalnych. W kontekście kryzysu finansowego często jest to niemożliwe.

Wspomnieć również należy, iż pracownicy Biura RPO w trakcie wykonywania swoich czynności dostrzegli, iż wychowankowie umieszczeni w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich wykazują słabą znajomość swoich praw i obowiązków. Znikoma jest również wiedza nieletnich o instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw. Nie wszędzie były bowiem umieszczone adresy instytucji stojących na straży praw nieletnich, takich jak: sędzia rodzinny, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich, czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

W celu poprawienia sytuacji w tym zakresie, Rzecznik Praw Obywatelskich, uznał za zasadne przygotowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości informatora dla wychowanków, w którym przedstawione zostaną informacje dotyczące sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w placówce określonego typu, jego prawa i obowiązki, a także podane adresy instytucji, do których może się zwrócić o pomoc w sytuacji naruszenia jego praw. W wystąpieniu z dnia 22 lipca 2009 r.¹², Rzecznik zaproponował, aby informator został rozpowszechniony we wszystkich placówkach, tak by nieletni mogli w każdej chwili zapoznać się z jego treścią.

W odpowiedzi, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, iż wyniki przeprowadzonych dotychczas przez przedsta-

¹² RPO-603898-VII/08.

wicieli resortu lustracji, których tematem było badanie przedstawionej przez Rzecznika problematyki, nie dają podstaw do stwierdzenia ogólnie niskiego poziomu wiedzy wychowanków w zakresie przysługujących im praw, czy ciężących na nich obowiązków. Z tego względu nie były dotychczas podejmowane działania interwencyjne w skali kraju. Nie przewidziano również środków finansowych na opracowanie specjalnego informatora dla osób umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Podzielając jednak pogląd Rzecznika o potrzebie zapewnienia szerokiego dostępu wychowanków do informacji o ich prawach, czy obowiązkach oraz instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc, Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, iż planuje opracować wzór informacji w przedstawionym zakresie. Tym samym zostaną wyeliminowane zdarzające się w praktyce różnice między placówkami w przedstawieniu katalogu praw i obowiązków oraz sposobie ich interpretacji. Jednocześnie zostanie określony sposób rozpowszechniania tej informacji wśród nieletnich, uwzględniający potrzebę zapewnienia do niej stałego dostępu. Działania w powyższym zakresie są spowodowane zamiarem ujednoczenia we wszystkich placówkach także innych dokumentów, określających podstawowe procedury postępowania wobec wychowanków, w szczególności takich jak: regulamin izby przejściowej, regulamin izby izolacyjnej, instrukcja poruszania się po terenie internatu. Sposób wykorzystania wzoru informacji o prawach i obowiązkach będzie na bieżąco kontrolowany w drodze czynności nadzorczych.

B. Młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii

W dotychczasowej działalności przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili wizytacje zapobiegawcze w dziesięciu młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz w pięciu młodzieżowych ośrodkach socjoterapii (stan na dzień 1 października 2009 r.).

Warunki bytowe zapewnione nieletnim w opisywanych w niniejszym punkcie jednostkach były zróżnicowane. Zapewne w dobie kryzysu finansowego przeprowadzenie gruntownych remontów jest utrudnione i powoduje odłożenie w czasie większych inwestycji.

W niektórych ośrodkach spotkano się z praktyką stosowania nieregulaminowych kar dyscyplinarnych oraz odpowiedzialności zbiorowej. Niewłaściwe jest bowiem traktowanie pracy jako kary, czy też wykonywanie przez wychowanków pracy w oczywisty sposób bezcelowej, takiej jak przesypywanie piasku z jednego miejsca na drugie. Innymi stosowanymi

karami było wykonywanie pompek na jednej ręce, przysiadów oraz nakaz noszenia piżamy podczas pobytu w szkole. W jednym z wizytowanych ośrodków za naruszenie dyscypliny przez jednego z wychowanków (ucieczka, używanie wyrobów tytoniowych), stosowano wobec pozostałych nieletnich zakaz wychodzenia na świeże powietrze oraz zakaz kontaktu telefonicznego z rodzicami. Stosowanie takiej formy odpowiedzialności zbiorowej jest niedopuszczalne i może zostać uznane za przejaw okrutnego i nieludzkiego karania. Natomiast zakaz kontaktów z rodzicami, w opinii pracowników Biura RPO, narusza również art. 66 § 4 u.p.n. Stanowi on bowiem, że „Dyrektor zakładu, placówki lub schroniska, o których mowa w § 1, może ograniczyć lub zakazać kontaktów nieletniego z osobami spoza zakładu, placówki lub schroniska dla nieletnich wyłącznie w przypadku, gdy kontakt ten stwarzałby zagrożenie dla porządku prawnego, bezpieczeństwa zakładu, placówki lub schroniska bądź może wpłynąć niekorzystnie na przebieg toczącego się postępowania lub proces resocjalizacji nieletniego”. Postępowanie takie jest także sprzeczne z art. 9 pkt 2 Konwencji o prawach dziecka, w świetle którego „Państwa-Strony będą szanowały prawo dziecka odseparowanego od jednego lub obojga rodziców do utrzymywania regularnych stosunków osobistych i bezpośrednich kontaktów z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka”.

Jeżeli chodzi o ocenę sposobu traktowania nieletnich umieszczonych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, nie zawsze była ona pozytywna. Pojawiały się bowiem sygnały świadczące o niedopuszczalnym zachowaniu pracowników tych placówek. W jednej z nich wychowankowie wskazali wychowawców, którzy używają w stosunku do nich wulgaryzmów i wyzwisk oraz zastraszają ich przewiezieniem do szpitala psychiatrycznego. Nieletni informowali wizytujących, że w ich odczuciu wychowawcy znęcają się nad nimi psychicznie, co prowadzi do powtarzających się ucieczek. W innej placówce, pracownik Biura RPO przyjął skargę dotyczącą stosowanie kar cielesnych przez niektórych pracowników jednostki. Skarżący podał, że powodem „bicia pałką po plecach i po pośladkach są jedynki, jakie dostaje w szkole i używanie słów wulgarnych”. W konsekwencji stwierdzono, iż w placówce mają miejsce przejawy okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania wychowanków. O przekazaniu do prokuratury skargi przytoczonej powyżej w formie cytatu, mimo jej nieprecyzyjnej treści, przesądził fakt, że w rozmowie wstępnej z wizytującymi, dyrektor ośrodka nie ukrywał, iż uderzenie wychowanka uważa niekiedy za odpowiedni środek dla uzyskania posłuchu i respektu.

Należy podkreślić, iż w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii nie przyjęto żadnych skarg na niewłaściwe traktowanie nieletnich. Również część wizytowanych młodzieżowych ośrodków wychowawczych była oceniana bardzo pozytywnie w tym zakresie.

Podobnie jak w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, również w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii występuje problem z dostępem nieletnich do zajęć na świeżym powietrzu. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w tej sprawie, w dniu 12 sierpnia 2009 r., wystąpienie generalne do Ministra Edukacji Narodowej, prosząc o rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do właściwego uregulowania zasad i warunków zapewnienia nieletnim, w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu¹³.

W odpowiedzi wskazano, iż od 1 września 2009 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), w przedszkolach, klasach I szkoły podstawowe, I gimnazjum oraz w szkołach specjalnych, będzie realizowana nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego. Kładzie ona szczególny nacisk na dbałość o sprawność fizyczną oraz zrozumienie związku aktywności fizycznej ze zdrowiem. Nowa podstawa programowa definiuje pewien wspólny dla wychowania fizycznego standard, odwołujący się do wartości i czynności z zakresu kultury fizycznej, który musi być uwzględniony w każdym programie wychowania fizycznego. Stąd również szkoły funkcjonujące w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii, uwzględniając wymagania wynikające z przedmiotu wychowanie fizyczne oraz posiadając wiedzę na temat zainteresowań, możliwości i zdolności fizycznych uczniów, powinny rozwijać własną ofertę zajęć wychowania fizycznego, w tym realizowanych w ramach zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych.

We wszystkich wizytowanych placówkach zwracano także uwagę na dostępność informacji na temat praw i obowiązków wychowanków oraz instytucji, do których nieletni mogą się zwrócić w razie potrzeby. Każdorazowo wobec braku takich danych na tablicach ogłoszeń, postulowano zamieszczenie adresów instytucji stojących na straży praw nieletnich, w tym sędziego rodzinnego, Rzecznika Praw Obywatelskich,

¹³ RPO-614994-VII/09.

Rzecznika Praw Dziecka, czy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Pomimo tego, że wychowankowie mogą rozmawiać o swoich problemach na zebraniach społeczności bądź bezpośrednio z wychowawcami lub psychologami, istnienie możliwości zwrócenia się z nimi do instytucji zewnętrznej, jest niezwykle istotne. Nieletni powinni być o tym informowani i mieć stały dostęp do wyżej wskazanych adresów.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się, w dniu 22 lipca 2009 r., do Ministra Edukacji Narodowej¹⁴ z prośbą o rozważenie możliwości przygotowania przez resort edukacji informatora, zawierającego dane na temat sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w określonego typu placówce, jego praw i obowiązków oraz instytucji udzielających pomocy w przypadku łamania praw nieletnich.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej poinformował Rzecznika, iż resort edukacji planuje wydanie takiego informatora w przyszłym roku. Wstępne prace nad określeniem zakresu tematycznego zostały już podjęte, a w związku z pismem Rzecznika zostaną przyspieszone. Informator zostanie przekazany do wszystkich młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii w kraju, zaś dyrektorzy tych placówek zostaną zobowiązani do zapoznania z jego treścią wszystkich wychowanków oraz umożliwienia im stałego do niego dostępu.

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na sprawę uczestniczenia wychowanków w przygotowywaniu posiłków. W trakcie wizytacji stwierdzono bowiem, że nieletni w ramach usamodzielniania się, biorą udział w pracach kuchennych. W związku z tym, w części placówek wykonywano im odpowiednie badania sanitarno-epidemiologicznych, w innych nie stosowano zaś tej praktyki. W dniu 17 sierpnia 2009 r., Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej¹⁵, wskazując potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej, celem uregulowania obowiązku udokumentowania stanu zdrowia nieletnich przygotowujących posiłki dla pozostałych wychowanków ośrodka. Podkreślił również, że Konstytucja RP ochronę praw dziecka zalicza do najważniejszych wartości, a przepis art. 68 Konstytucji gwarantuje prawo do ochrony zdrowia. Również art. 24 Konwencji o prawach dziecka wskazuje na prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia.

W odpowiedzi, Minister Edukacji Narodowej wskazał, że nie widzi w chwili obecnej potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w przedstawionej kwestii. W Biurze RPO rozważane jest zatem kontynuowanie tej sprawy.

¹⁴ RPO-614994-VII/09.

¹⁵ RPO-619180-VII/09.

C. Policyjne izby dziecka

Od początku funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce, do dnia 1 października 2009 r., przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili wizytacje w ośmiu policyjnych izbach dziecka.

Jeżeli chodzi o warunki bytowe tego typu miejsc zatrzymań, dostrzeżono ich znaczne zróżnicowanie w skali kraju. W części policyjnych izb dziecka są one bardzo dobre (wyodrębniona świetlica telewizyjna, świetlica dydaktyczna, jadalnia, a nawet siłownia), w innych z kolei znacznie gorsze, a liczba pomieszczeń przeznaczonych dla nieletnich ograniczona. Poza tym, w niektórych z jednostek sypialnie nieletnich nie zostały wyposażone w łóżka, a w sanitariatach brakowało zasłonek w kabinach prysznicowych, co przedstawiciele Rzecznika kwestionowali, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia wychowankom poczucia intymności. Z kolei pomoce dydaktyczne były niejednokrotnie pozyskiwane przez pracowników policyjnych izb dziecka z ich prywatnych rzeczy. Tego typu sytuacja pokazuje z jednej strony zaangażowanie personelu w wykonywane obowiązki i chęć stworzenia nieletnim lepszych warunków pobytu w policyjnej izbie dziecka, z drugiej zaś potrzebę wsparcia finansowego jednostek.

Mając na względzie dostrzeżone różnice w warunkach bytowych poszczególnych policyjnych izb dziecka, w dniu 13 lutego 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁶ o podjęcie inicjatywy legislacyjnej i określenie warunków jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka, a więc uregulowanie tej kwestii analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia jednostek organizacyjnych Policji. W odpowiedzi do Biura RPO wpłynęła informacja o działaniach legislacyjnych, jakie zostały podjęte w tej kwestii. Do dnia dzisiejszego trwają prace nad wprowadzeniem upoważnienia do wydania stosownego rozporządzenia, które określałoby warunki, jakim powinny odpowiadać omawiane jednostki.

Przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili również uwagę na okresy pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka i podstawę ich umieszczenia w tego typu placówkach. Pobyt, który przekracza ustanowione w art. 40 u.p.n. limity, oznacza bowiem bezprawne pobawienie wolności wychowanka. Za błędną należy uznać interpretację art. 40 § 7 w zw. z art. 40 § 6 pkt 4 u.p.n., zgodnie z którą ogłosze-

¹⁶ RPO-605914-VII/08.

nie w ciągu 72 godzin zatrzymanemu w izbie nieletniemu, uciekinierowi z placówki podległej Ministerstwu Sprawiedliwości, postanowienia o umieszczeniu go w placówce resocjalizacyjnej lub leczniczej, umożliwia bezterminowe przetrzymywanie go w policyjnej izbie dziecka. Nie ulega wątpliwości, że takie postanowienie powinno być niezwłocznie wykonane. Tymczasem problem przedłużających się pobyków, ponad terminy wskazane w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, występuje w wielu jednostkach i jest związany z trudnościami w wykonywaniu orzeczeń sądu przez inne placówki. Jednocześnie osoby zatrzymane w policyjnej izbie dziecka nie realizują obowiązku szkolnego, co przy dłuższym pobycie może przyczynić się do zaległości w ich rozwoju. Stanowi to poważny problem, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż w wizytowanych izbach pobyt nieletnich przeciągał się nawet do 5 miesięcy. Odrębną kwestią jest ocena zasadności umieszczenia w izbie nieletniego, którego zachowanie nie wypełnia przesłanek określonych w art. 40 § 1 u.p.n. Przykładowo, w czasie jednej z wizytacji okazało się, iż nieletni został umieszczony w izbie na prośbę sądu.

Dla skutecznego monitorowania problemu legalności pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka, niewystarczające są okresowe kontrole sędziego. Zdaniem przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich, legalność zatrzymania i długość pobytu nieletnich w tego typu placówce powinny być stale monitorowane przez kierownika izby, przy współpracy z nadzorującym ją sędzią rodzinnym. Z kolei pojawiający się w różnych środowiskach postulat zalegalizowania praktyki zatrzymywania w policyjnej izbie dziecka uciekinierów z oświatowych placówek resocjalizacyjnych (młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii), byłby możliwy do zrealizowania jedynie pod warunkiem określenia granicy limitu tego zatrzymania, zgodnie z zasadą zawartą w art. 41 ust. 3 Konstytucji RP.

Odrębnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka jest stosowanie środków przymusu bezpośredniego w czasie doprowadzania do izb. W jednej z wizytowanych placówek, stosowanie kajdan wobec zatrzymanych nieletnich było niezgodne z przepisami aż w trzech przypadkach. Nielegalne stosowanie środków przymusu bezpośredniego, które nie znajduje oparcia w prawie, godzi w podstawowe prawa człowieka i należy je kwalifikować jako bezprawną przemoc. Dodatkowo trzeba wskazać, że z uwagi na brak odpowiednich instrumentów w przepisach ustawy o Policji oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu

bezpośredniego, kontrola stosowania środków przymusu bezpośredniego przez policjantów jest trudna, ze względu na niewyodrębnienie dokumentacji użycia takich środków. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił na to uwagę Komendantowi Głównemu Policji, w wystąpieniu generalnym z dnia 23 września 2008 r. Bezprawne i nieproporcjonalne do okoliczności stosowanie środków przymusu bezpośredniego jest zwykle równoznaczne z niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem. Stąd brak systemu rejestracji ich stosowania, który jest dostępny, czytelny, przejrzysty i mógłby być kontrolowany przez niezależny podmiot zewnętrzny, oznacza brak gwarancji ochrony przed nadużyciami władz. Kwestia ta jest istotna, gdyż użycie środków przymusu bezpośredniego jest dalszym ograniczaniem praw osób, których podstawowe prawa już zostały wydatnie ograniczone w związku z zatrzymaniem lub doprowadzeniem przez Policję. Dotyka to bowiem wprost trudno definiowalnej, ale fundamentalnej w kontekście ochrony praw człowieka, sfery godności osobistej. Jak wskazano w odpowiedzi na wystąpienie generalne, zgłoszone przez Rzecznika uwagi zostaną rozpatrzone w toku prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Ujednolicenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Państwowej.

Jeżeli chodzi o sposób traktowania nieletnich przez pracowników policyjnych izb dziecka, nie odnotowano w tym względzie nieprawidłowości. Z perspektywy działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji jest to bardzo dobra informacja, zasługująca na podkreślenie. Osoby wizytujące zwróciły jednak uwagę, iż w „Prawach i obowiązkach”, udostępnianych nieletnim w czasie pobytu w policyjnych izbach dziecka, powinien istnieć zapis o możliwości wnoszenia przez nieletniego zażalenia do sędziego rodzinnego na istotne decyzje dotyczące zatrzymania i pobytu w izbie, takie jak: środki przymusu bezpośredniego, izolacja, kontakt z rodzicami, a także niewłaściwe traktowanie. Poza tym, adresy sędziego nadzorującego konkretną policyjną izbę dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, czy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, powinny być umieszczone w widocznym miejscu.

4. Obraz przestępczości i demoralizacji nieletnich w Polsce

Całość rozważań na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw nieletnich, warto zakończyć przedstawieniem skali przestępczości tej grupy osób.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat obserwujemy bardzo dynamiczne zmiany naszego kraju, które swoje odzwierciedlenie znajdują przede wszystkim w stylu życia przeciętnego człowieka. Okres transformacji otworzył nowe perspektywy, wytyczył inne cele i wzorce sukcesu, często podyktowane stale wzrastającymi potrzebami konsumpcyjnymi. Jednocześnie częstym zjawiskiem stała się bieda i bezrobocie. Rozbieżność pomiędzy społecznie wytyczonymi celami, a niemożliwością ich zrealizowania powoduje stan napięcia i wywiera silną presję w kierunku zachowań dewiacyjnych, które często wydają się być jedyną drogą do osiągnięcia celu. Siła nacisku społecznego na osiągnięcie sukcesu materialnego jest przyczyną silnych frustracji wśród młodych osób. Jest to niewątpliwie jeden z wielu wątków, w kontekście których można tłumaczyć zjawisko przestępczości i demoralizacji nieletnich na przełomie XX i XXI wieku.

Na tle wspomnianych zmian ustrojowych modyfikacjom ulega przestępczość, szczególnie w zakresie struktury popełnianych przestępstw, miejsc, w których do nich dochodzi, wieku osób popełniających przestępstwa, sposobów radzenia sobie z zagrożeniami, a także postrzegania tego problemu wśród opinii publicznej. Poniżej przedstawiono wyniki analizy zjawiska przestępczości i demoralizacji nieletnich, które opierają się na policyjnych i sądowych danych statystycznych¹⁷. Odnoszą się one do różnych okresów. Wynika to jednak ze specyfiki statystyki, udostępnianej przez poszczególne instytucje oraz chęci zaprezentowania pewnych tendencji, co jest możliwe przy jak najszerzej perspektywie czasowej. Tam gdzie było to możliwe analizowano zatem jak największą liczbę lat.

Jednostką statystyczną w danych policyjnych jest „przestępstwo stwierdzone”¹⁸, zaś w kontekście nieletnich sprawców – „czyn karalny”. Należy mieć również na uwadze, iż statystyki policyjne odnoszą się do osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, nie zaś faktycznych sprawców (ci z kolei uwzględniani są w statystyce sądowej).

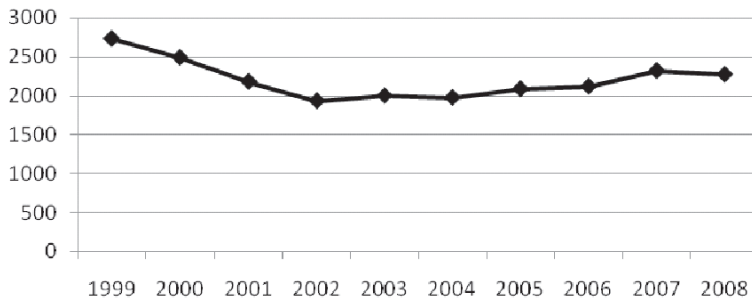
Pojęcie „nieletniego” należy rozumieć w świetle przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, które zostały przytoczone we wprowadzeniu. Czyny zabronione dzieci do 13 roku życia nie są jed-

¹⁷ Dane pochodzą z następujących źródeł: upublicznione statystyki Komendy Głównej Policji, Ministerstwa Sprawiedliwości, Roczniki Statystyczne oraz A. Laskowski, A. Rejzner, E. Tokarczyk, Demoralizacja: przestępczość dzieci i młodzieży: atlas, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, MEN, Warszawa 1996 r.

¹⁸ Jest to czyn uznany za przestępstwo w postępowaniu przygotowawczym zakończonym: 1) aktem oskarżenia; 2) umorzeniem postępowania z powodu: a) braku dowodów winy, b) niewykrycia sprawcy, c) śmierci podejrzanego, d) niepoczytalności sprawcy; 3) przekazaniem sprawy nieletniego do sądu rodzinnego; 4) przekazaniem akt postępowania do innych organów orzekających; 5) przekazaniem sprawy do organów ścigania innych krajów. (Por. Siemaszko A., Atlas przestępczości w Polsce 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003).

nak uwzględniane w policyjnym zestawieniu przestępczości ogółem. Niemniej jednak warto wspomnieć, iż w 2008 r. odnotowano ich 2 271, tj. o 16,9% mniej niż w 1999 r. W analizowanym okresie (lata 1999 – 2008), współczynnik przestępczości na 100 tys. osób¹⁹ średnio wynosił 38,7.

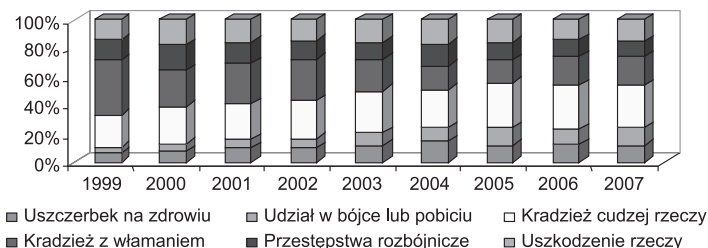
Wykres 1. Czyny zabronione dzieci do 13 roku życia



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

Przestępstwami najczęściej popełnianymi przez dzieci poniżej 13 roku życia są kradzieże cudzej rzeczy – 20,7% oraz kradzieże z włamaniem – 18,0%, przy czym liczba tych ostatnich zmniejszyła się w 2007 r. o ponad połowę w stosunku do roku 1999. Zmalał również odsetek przestępstw rozbójniczych²⁰, w 2000 r. stanowiły one 14% ogółu popełnionych czynów karalnych, zaś w 2007 r. już tylko 7,9%.

Wykres 2. Czyny zabronione nieletnich do 13 roku życia – struktura



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

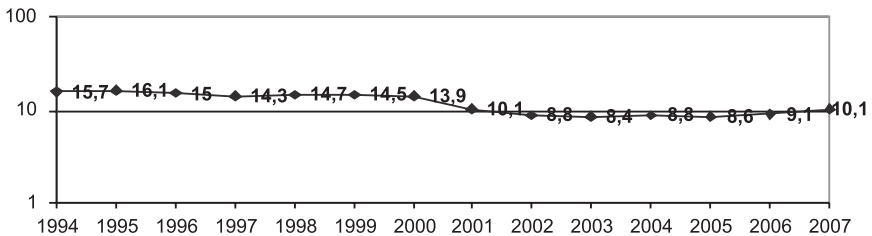
¹⁹ Współczynnik przestępczości (na 100 tys. ludności) jest to iloraz liczby przestępstw i liczby ludności w danym roku pomnożony przez 100 tys. W tym przypadku brano pod uwagę osoby w kategorii wiekowej do 13 roku życia.

²⁰ Pod pojęciem „przesłupstwa rozbójnicze” należy rozumieć przestępstwa określone w art. 280 k.k., art. 281 k.k. i art. 282 k.k.

W 2008 r. Policja odnotowała 74 219 czynów karalnych nieletnich w wieku 13 – 17 lat, co stanowiło 6,9% ogółu przestępstw stwierdzonych²¹ (odsetek ten zmniejszył się o 1,4 punkty procentowe w stosunku do 1994 r.). Zdecydowanie najmniejszą liczbę czynów karanych nieletnich zarejestrowano w latach 2002 – 2004. Przykładowo wskaźnik dynamiki w 2003 r. wynosił 83,4 w stosunku do 1994 r. i 85 w stosunku do 2008 r. Należy zauważyć, iż w analizowanym okresie najmniejszy odsetek czynów karalnych nieletnich oraz ich udziału w ogóle przestępstw stwierdzonych lub osób podejrzanych, miał miejsce w latach 2001 – 2006, czyli w okresie w którym ogółem liczba przestępstw stwierdzonych oraz liczba osób podejrzanych osiągała najwyższe wartości.

Do 2001 r. nieletni stanowili 14,9% ogółu podejrzanych o popełnienie czynów zabronionych. W kolejnych latach liczba ta zmniejszała się, jednakże w 2007 r. osiągnęła ponownie taką samą wartość jak sześć lat wcześniej – co dziesiątym podejrzany był wówczas nieletni.

Wykres 3. Nieletni sprawcy czynów zabronionych –% do ogółu podejrzanych



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

Na przestrzeni lat struktura czynów karalnych popełnianych przez nieletnich również ulegała zmianie. W 1992 r. zdecydowaną większość stanowiły kradzieże z włamaniem. W 2007 r. liczba tej kategorii przestępstw zmniejszyła się o około połowę, wzrosła natomiast liczba rozbojów, spowodowania uszczerbku na zdrowiu oraz udziału w bójce lub pobiciu.

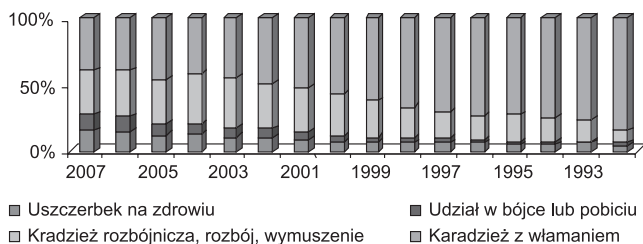
Już w 1997 r. odnotowano dwa razy więcej przestępstw polegających na spowodowaniu uszczerbku na zdrowiu²² aniżeli w roku 1992. Największą wartość zanotowano w 2007 r. – 3534, tj. o blisko trzykrotnie więcej niż w 1992 r. Poza tym, systematycznie wzrasta liczba

²¹ www.policja.gov.pl

²² Do dnia 1 września 1998 r. nazwa kategorii brzmiała „uszkodzenie ciała”, po nowelizacji Kodeksu karnego – „uszczerbek na zdrowiu”.

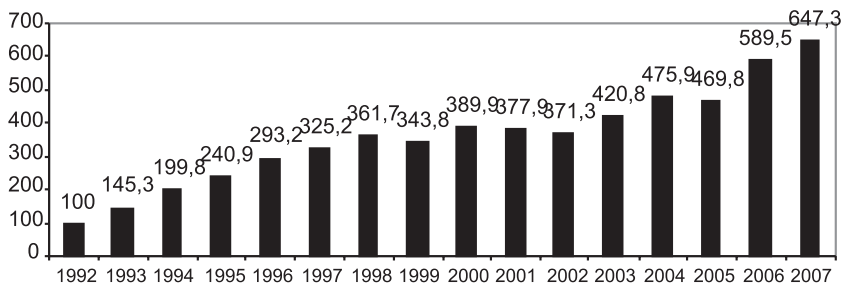
udziałów nieletnich w bójce lub pobiciu. W 1996 r., względem 1992 r., nastąpił trzykrotny wzrost tej kategorii przestępstw, w 2003 r. ponad czterokrotny, zaś w 2007 r. odnotowano sześciokrotnie więcej bójek lub pobić wśród nieletnich.

Wykres 4. Czyny zabronione nieletnich w latach 1992-2007



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

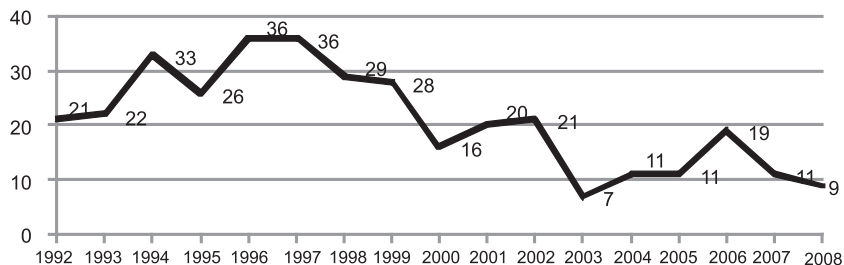
Wykres 5. Udział w bójce lub pobiciu – wskaźnik dynamiki (1992 r. – 100)



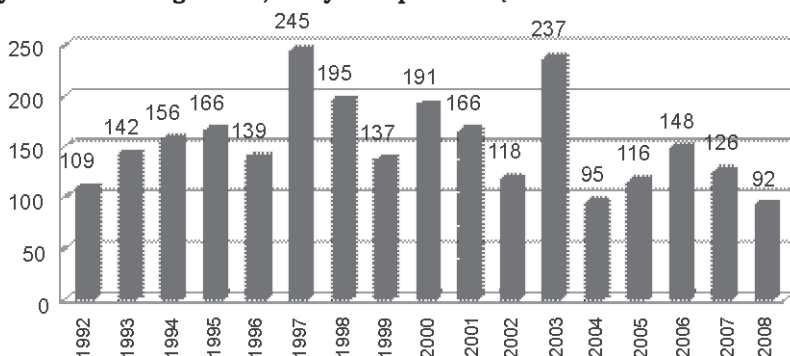
Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

W 2007 r. liczba rozbójów była 2,5 razy większa niż w 1992 r. Najwięcej stwierdzono ich w 2000 r. – 12900, wartość ta była ponad czterokrotnie większa niż w 1992 r. i o 72% większa niż w 2007 r. Z kolei, kradzieże z włamaniem stanowiły większość w strukturze przestępczości nieletnich do 2000 r. W kolejnych latach następował spadek tej kategorii przestępstw. W 2007 r. nieletni dokonali o 63,3% mniej kradzieży z włamaniem niż w roku 1992.

W 2007 r. liczba zabójstw popełnionych przez nieletnich była o połowę mniejsza niż w 1992 r. Największy roczny wzrost liczby zabójstw nastąpił w latach 1996 i 1997 – ok. 38%.

Wykres 6. Liczba zabójstw dokonanych przez nieletnich

Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji

Wykres 7. Liczba gwałtów, których dopuścili się nieletni

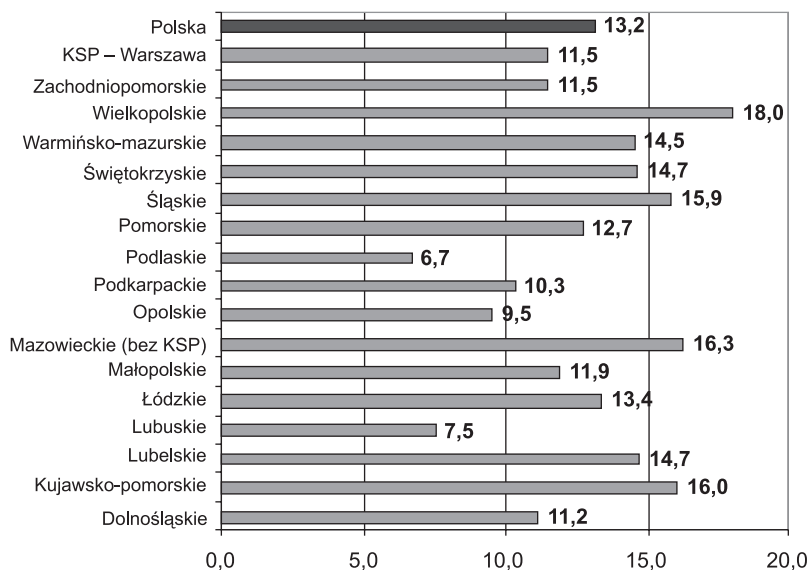
Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

Najwięcej zgwałceń dokonanych przez nieletnich miało miejsce w 1997 r. i 2003 r. (ponad dwa razy więcej niż w 1992 r.). Liczba tej kategorii przestępstw stanowi niewielki odsetek (w 2008 r. – 0,1%) w stosunku do ogółu czynów karalnych popełnianych przez nieletnich. Niemniej jednak waga i charakter tego przestępstwa skłania do badania wszelkich uwarunkowań i okoliczności, które przyczyniły się do tego, aby osoba nieletnia takie przestępstwo popełniła.

Znacznym problemem jest również udział nieletnich w popełnianiu przestępstw narkotykowych. W 2004 r. liczba nieletnich podejrzanych o przestępstwa określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii wynosiła 3073, zaś liczba czynów – 10856 (ponad dwu i półkrotnie więcej niż w 2000 r.). W wymienionym wyżej roku największy odsetek wśród tej kategorii przestępstw stanowiły czyny związane z: posiadaniem środków odurzających lub substancji psy-

chotropowych – 54,2%, udzielaniem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwianiem, nakłanianiem albo umożliwieniem ich użycia – 28,4%, udzielaniem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwianiem, nakłanianiem albo umożliwieniem ich użycia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej – 13,3%. Z uwagi na konieczność dostosowania prawa krajowego do prawodawstwa Unii Europejskiej oraz wypełnienie luk w istniejących dotychczas przepisach, w 2005 r. weszła w życie nowa ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.), która w sposób kompleksowy obejmuje praktycznie wszystkie zagadnienia związane z prawnymi uregulowaniami w zakresie środków odurzających substancji psychotropowych i prekursorów oraz przeciwdziałania używaniu tych substancji do celów innych niż medyczne i naukowe²³.

Wykres 8. Procentowy udział nieletnich w ogóle podejrzanych o przestępstwa narkotykowe w 2006 r.



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji

²³ Por. Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii [w:] K. Łuczar, A. Muszyńska, Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz, Oficyna, 2008 r.

W związku z powyższym zmienia się również sposób rejestrowania statystyk policyjnych. Struktura przestępczości narkotykowej nieletnich po uwzględnieniu nowych przepisów ustawy przedstawia się następująco. W 2006 r. stwierdzono 13417 przestępstw narkotykowych z udziałem 3768 nieletnich.

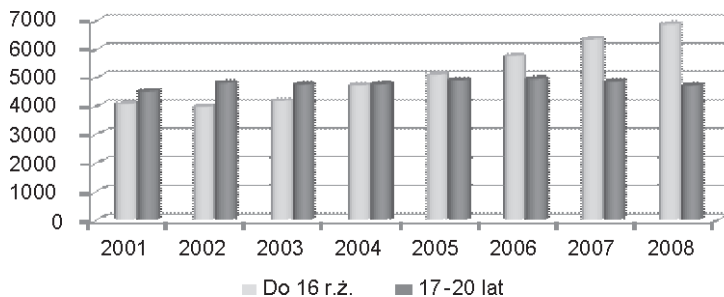
Okolo 63,6% nieletnich było podejrzanych o posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych, 19% o udzielanie innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwanie, nakłanianie albo umożliwienie ich użycia, 12% o udzielanie innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwanie, nakłanianie albo umożliwienie ich użycia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Największy procent nieletnich do ogółu podejrzanych o przestępstwa narkotykowe w 2006 r. stwierdzono w województwach: wielkopolskim (18%), mazowieckim (16,3%), kujawsko-pomorskim (16%), śląskim (15,9%). Najmniejszy zaś w województwach: podlaskim (6,7%), lubuskim (7,5%) oraz opolskim (9,5%).

Warto też wskazać na liczbę zatrzymanych sprawców fałszywych powiadomień o podłożeniu ładunków wybuchowych oraz występujących z żądaniem okupu w Polsce w 2007 r. Większość stanowią osoby do 17 roku życia. Jeżeli zaś chodzi o wykrywalność sprawców fałszywych powiadomień, to ogółem dokonano zatrzymania 382, w tym: aż 251 sprawców w wieku 7 – 17 lat²⁴. Z kolei wśród zatrzymanych sprawców występujących z żądaniem okupu odnotowano: 81 sprawców w wieku 7 – 17 lat i tylko 9 sprawców powyżej 18 roku życia. Zdecydowaną większość sprawców tego typu czynów stanowią zatem osoby w wieku poniżej 17 lat. Traktują oni tego typu zachowania, jako żart lub kierują się chęcią szybkiego i łatwego wzbogacenia się²⁵.

Biorąc pod uwagę płeć nieletnich sprawców czynów zabronionych, kobiety stanowią ich zdecydowaną mniejszość. Z uwagi na to, iż statystyki policyjne generują dane dotyczące przestępczości osób płci żeńskiej w odmiennych kategoriach wiekowych, w tym miejscu przedstawiono rozmiary i strukturę przestępczości kobiet, które nie ukończyły 16 lat oraz pomiędzy 17 a 20 rokiem życia.

²⁴ Komenda Główna Policji, Centralne Biuro Śledcze, Wydział do Zwalczenia Aktów Terroru, Zarządu Nadzoru i Koordynacji, Roczna analiza incydentów polegających na fałszywym powiadomieniu o podłożeniu ładunków wybuchowych na terenie kraju w 2007 r., Warszawa 2008.

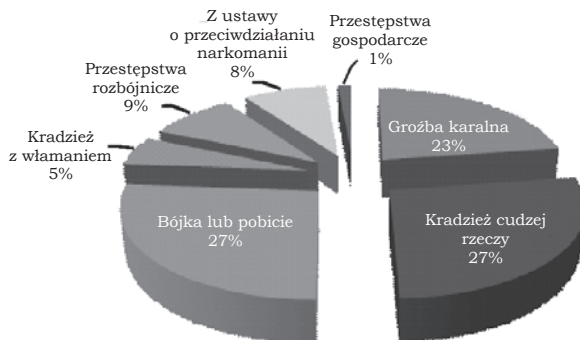
²⁵ Tamże.

Wykres 9. Liczba podejrzanych kobiet w dwóch przedziałach wiekowych

Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

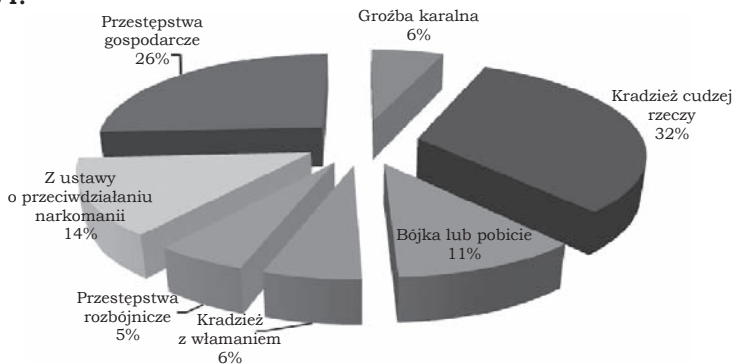
W 2008 r. liczba podejrzanych kobiet, które nie ukończyły 16 roku życia zwiększyła się o 68,5% względem 2001 r., przewyższając tym samym liczbę podejrzanych kobiet w wieku 17 – 20 lat. Osoby płci żeńskiej, które nie ukończyły lat 16, stanowią średnio 0,82% ogółu podejrzanych, zaś kobiety w wieku 17 – 20 lat – 0,86%.

W 2008 r. kobiety do 16 roku życia najczęściej dokonywały kradzieży – 27%, brały udział w bójce lub pobiciu – 27% oraz stosowały groźby karalne – 23%. Znacznie mniejszy procent dotyczył przestępstw narkotykowych – 8%. Wśród przestępstw popełnianych przez kobiety w wieku 17 – 20 lat, większość również stanowiły kradzieże – 32% oraz przestępstwa gospodarcze – 26%.

Wykres 10. Struktura przestępczości kobiet, które nie ukończyły 16 roku życia w 2008 r.

Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji

Wykres 11. Struktura przestępczości kobiet pomiędzy 17 a 20 rokiem życia w 2008 r.



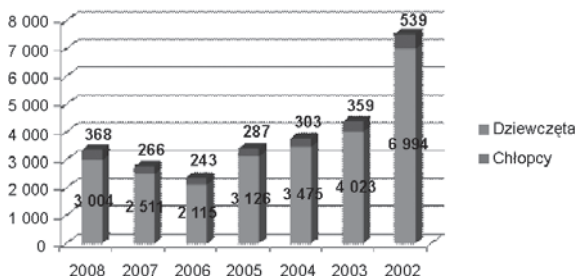
Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji

Poza tym, w wymienionych powyżej kategoriach wiekowych należy wskazać na sporadyczne przypadki zabójstw i zgwałceń. Nie odnotowano ich w przypadku nieletnich płci żeńskiej poniżej 16 roku życia. Z kolei kobiety w wieku 17 – 20 lat dokonały zaledwie 5 zabójstw i 2 zgwałcenia. Pojedyncze przypadki dotyczą również przestępstw kradzieży samochodu (odpowiednio 2 wśród kobiet poniżej 16 roku życia i jeden przypadek wśród kobiet w wieku 17-20 lat).

W 2008 r. Policja ujawniła 24 099 nietrzeźwych małoletnich, z czego do izb wytrzeźwień dowieziono 2 396. Wartość ta stanowiła ok. 1,4% ogółu umieszczonych do wytrzeźwienia.

W latach 2002 – 2006 liczba małoletnich dowiezonych przez Policję do izb wytrzeźwień systematycznie zmniejszała się. W 2006 r. odnotowano najniższą wartość w analizowanych latach, tj. o ponad połowę mniejszą niż w 2002 r. oraz o 30% mniejszą w stosunku do 2008 r.

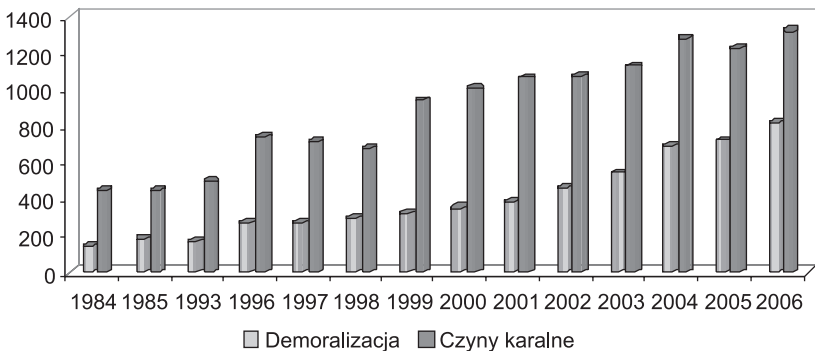
Wykres 12. Liczba małoletnich dowiezonych przez Policję do izb wytrzeźwień (ogółem)



Źródło: dane statystyczne Komendy Głównej Policji

Jeżeli zaś chodzi o sądowe dane statystyczne, są one oparte przede wszystkim na prawomocnych orzeczeniach sądowych w sprawach nieletnich, w związku z czynami karalnymi i demoralizacją. Warto zatem przytoczyć, iż w brzmieniu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czynem karalnym jest czyn zabroniony przez ustawę jako przestępstwo (art. 1 k.k.), czyli zbrodnia albo występki, przestępstwo skarbowe (art. 2 k.k.s.) oraz wykroczenia, takie jak: zakłócenie wybrzykami spokoju lub porządku publicznego (art. 5 k.w.), niszczenie i uszkadzanie znaków umieszczonych przez organ państwowy (art. 69 k.w.), uszkadzanie znaków lub urządzeń zapobiegających niebezpieczeństwu (art. 74 k.w.), rzucanie kamieniami w pojazd będący w ruchu (art. 76 k.w.), samowolna zmiana znaków lub sygnałów drogowych (art. 85 k.w.), prowadzenie pojazdu przez osobę po użyciu alkoholu (art. 87 k.w.), kradzież lub przywłaszczenie mienia do określonej wartości (art. 119 k.w.), paserstwo mienia o określonej wartości (art. 122 k.w.), niszczenie lub uszkodzenie mienia, jeśli szkoda nie przekracza ustalonej w kodeksie wykroczeń kwoty (art. 124 k.w.), spekulacja biletami wstępu (art. 133 k.w.), utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego (art. 143 k.w.). Odpowiedzialność za pozostałe wykroczenia może nastąpić tylko w ramach przypisania nieletniemu przejawu demoralizacji i tym samym może uzasadniać potrzebę wszczęcia postępowania przez sędziego rodzinnego²⁶.

Wykres 13. Nieletni w związku z demoralizacją i czynami karalnymi, na 100 tys. ludności w wieku 13-16 lat

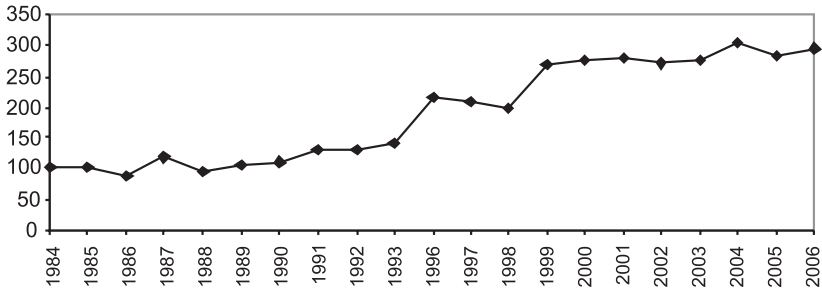


Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości

²⁶ Por. Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz, Oficyna, 2007 r.

W 2006 r. liczba nieletnich zdemoralizowanych wynosiła 16978. Współczynnik nieletnich w związku demoralizacją wzrasta od 1997 r. Największy współczynnik przestępczości nieletnich miał miejsce w 2006 r. Liczba nieletnich, wobec których wydano prawomocne orzeczenia sądowe, w związku z czynami karalnymi, wynosiła 27419.

Wykres 14. Nieletni w związku z czynami karalnymi – wskaźnik dynamiki



Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości

Ogólna liczba nieletnich, wobec których zapadły orzeczenia w związku z czynami karalnymi, najniższą wartość osiągnęła w 1986 r. – 8199, najwyższą w 2004 r. – 28342. W latach 2004 – 2006 r. liczba nieletnich była trzy razy większa niż w latach 80 – tych. Największy wzrost nastąpił w 1999 r. – o 35% w stosunku do roku poprzedniego. Od 1995 r. liczba nieletnich, których sprawy wpływają do sądu, do postępowania wyjaśniającego w związku z popełnieniem czynu karalnego, utrzymuje się na podobnym poziomie. Średnio do sądów wpływa rocznie 86258 spraw, z czego na posiedzenie lub rozprawę kierowanych jest średnio 41,9% .

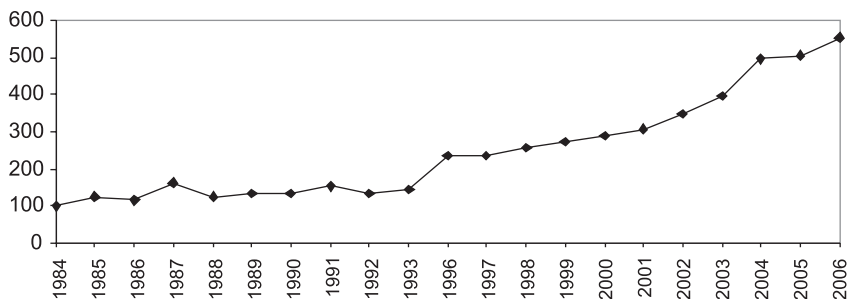
Przestępczość nieletnich to w głównej mierze przestępczość chłopców – według danych sądowych stanowią oni średnio ok. 90% nieletnich dopuszczających się czynów karalnych. Od 2000 r., średnio o 1% rocznie, wzrasta również liczba nieletnich dziewcząt dokonujących czynów karalnych. W 2006 r. odsetek dziewcząt wynosił 14%.

Struktura wiekowa nieletnich sprawców czynów karalnych w analizowanych latach utrzymuje się na podobnym poziomie: w 2006 r. największy odsetek stanowią 16-latkowie (średnio – 32,7%), 15-latkowie (średnio – 30%), 14-latkowie (średnio – 22,5%), 13-latkowie (średnio – 15%).

Należy zaznaczyć, iż u.p.n. nie podaje definicji demoralizacji, jedynie w art. 4 § 1 u.p.n. wymieniono okoliczności świadczące o demoralizacji

nieletniego, tj. naruszanie zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierządu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych.

Wykres 15. Nieletni w związku z demoralizacją w latach 1984-2006 – wskaźnik dynamiki



Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości

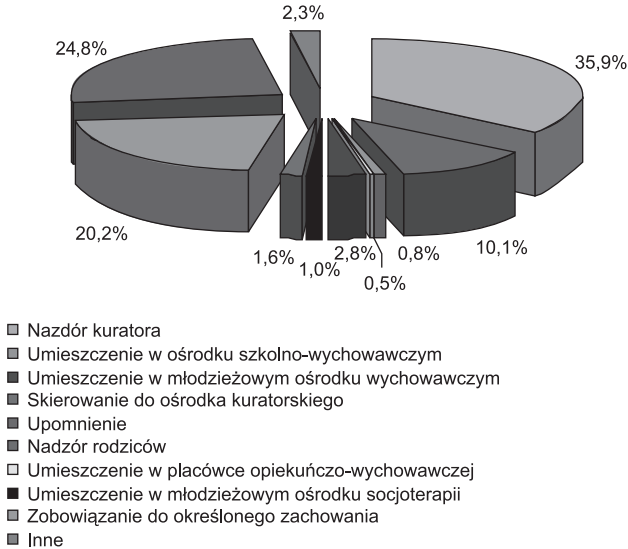
Systematycznie rośnie liczba nieletnich zdemoralizowanych, których sprawy wpływają do sądu do postępowania wyjaśniającego – w 2006 r. wpłynęło takich spraw prawie trzy razy więcej niż w 1994 r. Na posiedzenie lub rozprawę kierowanych jest średnio 48,6% spraw, które wpływają do wyjaśnienia. W 2006 r. liczba nieletnich, wobec których wydano prawomocne orzeczenia sądowe była ponad pięciokrotnie większa niż w 1994 r. Odsetek dziewcząt, wobec których wydano orzeczenia w związku z demoralizacją (25%.) jest wyższy od odsetka dziewcząt, które dopuściły się czynu karalnego (14%). W 2006 r. liczba zdemoralizowanych dziewcząt wynosiła 4540, tj. 36,5% ogółu zdemoralizowanych nieletnich.

Województwami najbardziej zagrożonymi przestępczością nieletnich są: dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i lubuskie. Natomiast najmniejszy współczynnik przestępczości odnotowano w województwach: podkarpackim, małopolskim i świętokrzyskim.

W praktyce sądowej najczęstszym środkiem wychowawczym orzeczonym w 2006 r. wobec nieletnich w związku z demoralizacją jest: nadzór kuratora – 35,9%, upomnienie – 24,8%, zobowiązanie do określonego zachowania – 20,2% oraz nadzór odpowiedzialny rodziców – 10,1%. Zdecydowanie najmniej wykorzystywanym środkiem jest umieszcze-

nie w placówce opiekuńczo – wychowawczej (0,5%), w młodzieżowym ośrodku socjoterapii (1%) oraz skierowanie do ośrodka kuratorskiego (1,6%).

Wykres 16. Środki wychowawcze i poprawcze orzeczone w 2006 r. wobec nieletnich

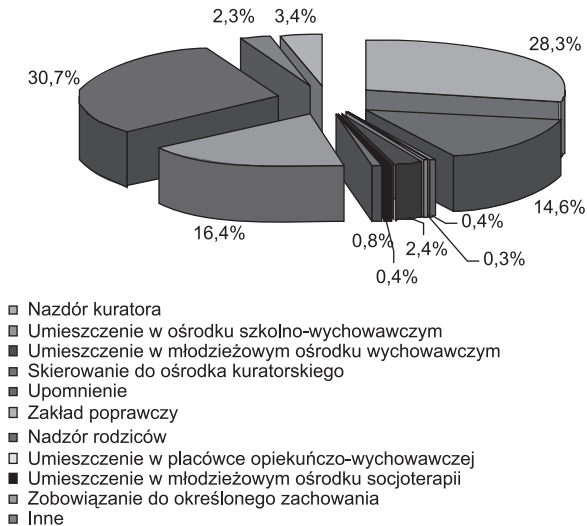


Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości

Struktura środków wychowawczych i poprawczych orzeczonych w 2006 r. wobec nieletnich, w związku z czynami karalnymi, przedstawia się analogicznie jak w przypadku nieletnich zdemoralizowanych.

Nadzór kuratora jest jednym z najczęściej stosowanych środków w praktyce sądowej. W 2006 r. stanowił 43,3% ogółu orzeczonych środków w postępowaniu w związku z demoralizacją i 32,5% w postępowaniu w związku z czynami karalnymi. Zastosowanie tego środka sprowadza się do wykonywania przez kuratorów rodzinnych czynności o charakterze wychowawczym, resocjalizacyjnym i profilaktycznym w dotychczasowym środowisku nieletniego.

Nadzór odpowiedzialny rodziców może mieć zastosowanie tylko w przypadku, gdy rodzice nieletniego posiadają pełną władzę rodzicielską. Nadzór ten może polegać m.in. na przedstawianiu przed sądem sprawozdań dotyczących osiągnięć dziecka lub wywiązywaniu się z obowiązków nałożonych przez sąd. Nadzór odpowiedzialny rodziców

Wykres 17. Środki wychowawcze i poprawcze, orzeczone w 2006 r. wobec nieletnich sprawców przestępstw

Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości.

może być powierzony także opiekunowi prawnemu. Najczęściej środek ten stosowany był w latach 1990 – 1996, stanowił średnio 22,3% ogółu środków orzeczonych w postępowaniu w związku z demoralizacją oraz 25,2% w postępowaniu w związku z czynami karalnymi.

Od 1997 r. systematycznie wzrasta stosowanie w praktyce sądowej środka polegającego na zobowiązaniu do określonego zachowania. Sąd rodzinny nakładając określone obowiązki na nieletniego powinien w miarę szczegółowo określić ich zakres. Przykładem takiego obowiązku może być między innymi: zobowiązanie nieletniego do naprawienia wyrządzonej szkody, przeproszenie pokrzywdzonego, zobowiązanie do podjęcia nauki, do powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach (w tym: w miejscach przeprowadzania imprez masowych), zobowiązanie nieletniego do zaniechania używania alkoholu lub innych środków wprowadzających w stan odurzenia. W 2006 r. do określonego zachowania sąd zobowiązał 24,3% nieletnich w postępowaniu w związku z demoralizacją oraz 18,9% w związku z czynami karalnymi.

Upomnienie najczęściej stosuje się wobec nieletnich o niskim stopniu demoralizacji. Znaczenie tego środka wychowawczego systematycz-

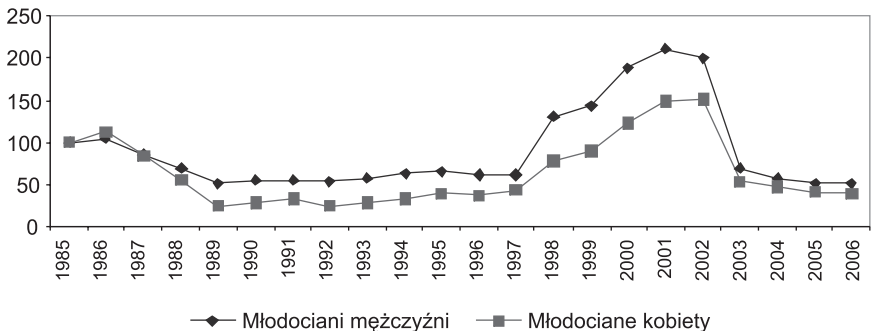
nie wzrasta – od 1999 r. jest ono jednym z najczęściej stosowanych środków wychowawczych. W 2006 r. upomnienie zastosowano wobec 29,9% nieletnich w związku z demoralizacją oraz 35,4% w związku z czynami karalnymi.

Skierowanie do ośrodka kuratorskiego jest w zasadzie rzadką praktyką, zastosowaną głównie wobec nieletnich zagrożonych demoralizacją. W 1984 r. do kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą skierowano 206 nieletnich, w 1994 r. – 426 nieletnich, w 2000 r. – 866 nieletnich, a w 2006 r. – 1380 nieletnich. Ośrodki kuratorskie działają przy sądach rodzinnych. Do dnia 29 stycznia 2001 r. nosiły nazwę „kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą”.

Sąd umieszcza nieletniego w zakładzie poprawczym wyrokiem, po rozpoznaniu sprawy w trybie postępowania poprawczego. Wykonywanie środka poprawczego ustaje z mocy prawa z chwilą ukończenia przez nieletniego 21 roku życia. W latach 80 – tych istniała duża dysproporcja między orzekaniem zakładów poprawczych w zawieszeniu a bez zawieszenia: w 1984 r. zakład poprawczy z warunkowym zawieszeniem stanowił 15,7% ogółu orzeczonych środków wychowawczych i poprawczych, zaś zakład poprawczy bez zawieszenia – 5,5%. Od 2000 r. różnica ta stawała się coraz mniejsza. W 2006 r. środek poprawczy orzeczono w stosunku do 1977 nieletnich (2,3% ogółu środków zastosowanych przez sąd stanowiło orzeczenie zakładu poprawczego z zawieszeniem, zaś 1,7% bez zawieszenia).

Analizując statystyki sądowe szczególną uwagę należy zwrócić na młodocianych tymczasowo aresztowanych i odbywający karę pozbawienia wolności. Zgodnie z przepisem art. 115 § 10 kodeksu karnego,

Wykres 18. Młodociani odbywający karę pozbawienia wolności w latach 1985-2006 – wskaźnik dynamiki



Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości.

młodocianym jest sprawca, który w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończył 21 lat i w czasie orzekania w pierwszej instancji 24 lat. Wymierzając karę młodocianemu, sąd kieruje się głównie względami wychowawczymi, dlatego też skazani młodociani obligatoryjnie odbywają karę pozbawienia wolności w systemie programowego oddziaływania.

Największy odsetek skazanych młodocianych odnotowano w latach 1998 – 2002 – wynosił średnio 22,8% ogółu osób pozbawionych wolności. Po 2002 r. odsetek znacznie się pomniejszył, osiągając w 2006 r. wartość 4,3%.

W 2006 r. liczba młodocianych ukaranych wynosiła 26 i była o 76,6% mniejsza niż w roku 1986 oraz o 31,6% mniejsza niż w roku 1995. Najwięcej ukaranych młodocianych odnotowano w latach 2001 – 2002. Znaczący wzrost liczby młodocianych po 1998 r. wiąże się ze zmianą przepisów prawnych w tym zakresie. Do 1997 r. pojęcie młodocianego odnosiło się do sprawców, którzy w chwili orzekania nie ukończyli 21 lat, zaś w latach 1997 – 2003 ustawodawca określał, iż w zakładzie karnym dla młodocianych obywają karę skazani, którzy nie ukończyli 24 lat. Obecny zakres pojęciowy obowiązuje od 2003 r. i odnosi się do sprawców, którzy w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończyli 21 lat i w czasie orzekania w pierwszej instancji 24 lat. Powyższe zmiany znajdują swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych.

5. Podsumowanie

W kontekście obchodów jubileuszu XX-lecia Konwencji o prawach dziecka oraz w związku z wnioskami sformułowanymi przez przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich w następstwie wizytacji placówek dla nieletnich, warto podkreślić jak ważne jest właściwe traktowanie wychowanków. Istotne jest również stworzenie w placówce odpowiedniej atmosfery wychowawczej, co okazuje się być możliwe dzięki starannie dobranej kadrze.

Rozwiązania ustawowe w dziedzinie postępowania z nieletnimi ulegają nieustannym przeobrażeniom, zmierzającym w kierunku zapewnienia wychowankom coraz większych możliwości oraz prawidłowego funkcjonowania, zarówno w placówce, jak i w społeczeństwie. Jak pokazuje niniejsza publikacja, systematyczne monitorowanie funkcjonowania jednostek dla nieletnich, nadal pozwala jednak dostrzec potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych. Wykonywanie przez polskiego Ombudsmána zadań Krajowego Mechanizmu Prewen-

cji ma więc ogromne znaczenie. Regularne i niezapowiedziane wizytyacje umożliwiają właściwą ocenę problemów poszczególnych placówek. W konsekwencji formułowane są wnioski generalne, które Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia w swoich wystąpieniach. Natomiast jednostkowe sprawy znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach powizytacyjnych. W obecnej sytuacji ekonomicznej naszego kraju, widoczny jest jednak niekiedy brak możliwości zrealizowania tych rekomendacji, które wiążą się z dodatkowymi nakładami finansowymi.

W związku z powyższym, należy podkreślić, iż praktyka przestrzegania praw nieletnich wymaga stałego monitoringu. Umożliwia on bowiem dostrzec nieprawidłowości, niezauważane niejednokrotnie przez dyrektorów placówek. Pokazuje również, że warto zadbać o kadre, w rękach której leżą oddziaływania korekcyjno-wychowawcze. Dlatego też istotne jest systematyczne podnoszenie ich kwalifikacji poprzez szkolenia oraz zapewnienie im odpowiednich warunków do pracy. Relacja pomiędzy wychowankiem a wychowawcą ma bowiem zasadnicze znaczenie w kształtowaniu odpowiednich wzorców i wartości. Dla niektórych wychowanków jest to wręcz jedyny właściwy punkt odniesienia w budowaniu więzi interpersonalnych.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.
2. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich; Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1359.
4. Rozporządzenie z dnia 21 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka; Dz. U. z 2002 r. Nr 10, poz. 104.
5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzo-

- nych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; Dz. U. z 2004 r. Nr 20, poz. 192 ze zm.
6. Rozporządzenie z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii; Dz. U. z 2005 r. Nr 25, poz. 203.
 7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich; Dz. U. z 2009 r. Nr 119, poz. 996.
 8. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich., Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.
 9. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz. U. z 2007 r. Nr 43 poz. 277 ze zm.
 10. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198 ze zm.
 11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy; Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.
 12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny; Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.
 13. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

Opracowania

1. Association for the Prevention of Torture, Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms. Guide, www.apt.ch.
2. Europejskie Zasady w sprawie Nieletnich Sprawców Przystępstw Będących Podmiotem Sankcji i Środków (Strasburg, 4 kwietnia 2008).
3. Górecki P., Stachowiak S., Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz., Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
4. Komenda Główna Policji, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 r., Warszawa 2007.
5. Komenda Główna Policji, Centralne Biuro Śledcze, Wydział do Zwalczania Aktów Terroru, Zarządu Nadzoru i Koordynacji, Roczna analiza incydentów polegających na fałszywym powiadomieniu o podłożeniu ładunków wybuchowych na terenie kraju w 2007 r., Warszawa 2008.

6. Laskowski A., Rejzner A., Tokarczyk E., Demoralizacja i przestępczość dzieci i młodzieży. Atlas, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, MEN, Warszawa 1996 r.
7. Ministerstwo Sprawiedliwości, Wydział Statystyki, Analiza statystyczna danych o ewidencji spraw i orzecznictwie w sprawach nieletnich za lata 1999 – 2004, Warszawa 2005.
8. Reguły Narodów Zjednoczonych dotyczące Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/113).
9. Szymańczak J., Dzieci z grup ryzyka, Studia Biura Analiz Sejmowych Nr 1 (17) 2009, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2009.

Strony internetowe

www.apr.ch

www.ms.gov.pl

www.policja.pl

www.rpo.gov.pl

Summary

Practice of observance of the rights of minors in Poland in the context of the activities of the Human Rights Defender

The article presents principles of implementation of the National Preventive Mechanism tasks by the Polish Ombudsman and conclusions made after visiting young offenders' institutions, juvenile hostels, education institutions for the youth, sociotherapy institutions for the youth and police children's shelters. Additionally, the analysis presented in the article, concerning the phenomenon of juvenile delinquency and moral decay, based on police and court statistical data, evokes reflection on the scale and determinants of this problem. Although the legislation solutions relating to proceedings applied to the juvenile are constantly changing, the practice of the rights of juveniles observance is diversified. Regular and unexpected inspections carried out by the representatives of the Human Rights Defender performing the tasks of the National Preventive Mechanism, make it possible to find irregularities, often unnoticed by the institution staff.

Marcin Sośniak

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Małoletni cudzoziemcy w procedurze deportacyjnej i uchodźczej

Migracje stanowią obecnie jedno z podstawowych wyzwań, przed jakimi stoi cała współczesna Europa. Procesy migracyjne stają się przy tym zjawiskiem coraz bardziej złożonym. Zanika klasyczny jak dotąd podział migracji, na migracje powodowane względami ekonomicznymi i migracje warunkowane politycznie: współczesnych migrantów coraz trudniej bowiem jednoznacznie zaliczyć do którejś z dwóch tradycyjnych grup, tj. migrantów zarobkowych lub uchodźców politycznych. W dalszym ciągu rozszerza się tzw. „szara strefa”, kształtowana przez migrację nielegalną. Skala tego zjawiska ze swej istoty trudna jest do ustalenia. Z pewnością skali tej nie oddają żadne oficjalne statystyki.

Od zawsze uczestnikami procesów migracyjnych, zarówno dobrowolnych jak i przymusowych, byli małoletni. Podróżują z rodzicami lub opiekunami, szukającymi możliwości zatrudnienia lub opuszczającymi swój kraj w obawie przed szeroko rozumianym prześladowaniem, bądź też samodzielnie poszukują lepszych perspektyw czy ochrony. Migrujący małoletni narażeni są przy tym na wiele niebezpieczeństw, takich jak przemoc czy wyzysk, zarówno w krajach tranzytowych, jak i w kraju docelowym. Migracjom towarzyszy także stres, który w wielu przypadkach nie pozostaje bez wpływu na psychikę małoletnich i ich prawidłowy rozwój. W kontekście zagrożeń nie sposób nie wspomnieć także o małoletnich ofiarach handlu ludźmi.

Gwarantem ochrony praw migrantów, także małoletnich, jest – w pierwszej kolejności – prawo międzynarodowe, kształtujące system ochrony praw człowieka zarówno o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym, inicjowanym przez Radę Europy, a także składającym się na prawo wewnętrzne Unii Europejskiej. Zasadniczym standardem o wymiarze uniwersalnym jest przy tym poszanowanie godności człowieka, a także zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie lub jakąkolwiek inną sytuację. Gwarancję stanowią także prawa, które adresowane są wyłącznie do cudzoziemców. Prawa te dotyczą między innymi wolności poruszania się i osiedlania na terytorium pań-

stwa przyjmującego, dostępu do pomocy medycznej czy też korzystania z pomocy socjalnej w tym państwie. Co do zasady, granicą tych praw jest legalny pobyt cudzoziemca na terytorium państwa przyjmującego. Szczególne znaczenie ma przy tym prawo chroniące cudzoziemca przed arbitralnym wydaleniem. Prawem adresowanym wyłącznie do cudzoziemców jest również prawo do uzyskania ochrony międzynarodowej przez prześladowaniem w kraju pochodzenia (azyłu).

W kontekście praw małoletnich wspomnieć należy o regulacjach Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r. Istotne znaczenie, zwłaszcza w kontekście zjawiska migracji, mają także regulacje prawa międzynarodowego, chroniące prawo do życia w rodzinie. Przykładem może być tutaj Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r., która w art. 8 zapewnia każdemu prawo do poszanowania życia rodzinnego, ograniczając przy tym możliwość ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa.

W polskim systemie prawnym ochrona praw małoletnich zyskała rangę konstytucyjną. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Ust. 3 tego przepisu obliuguje organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko do wysłuchania i – w miarę możliwości – uwzględnienia zdania dziecka. W art. 47 Konstytucja RP gwarantuje również ochronę prawną życia rodzinnego, macierzyństwa i rodzicielstwa. Podkreślenia wymaga, iż ochrona ta przysługuje każdemu, bez względu na posiadane obywatelstwo, pochodzenie, czy też legalność pobytu na terytorium Polski.

Sytuację prawną małoletniego cudzoziemca kształtują, rzecz oczywista, te akty prawne, które dotyczą zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Są to: ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin.¹ Ten ostatni akt dotyczy obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz innych kategorii cudzoziemców, którzy, ogólnie rzecz

¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694); ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695); ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043).

ujmując, podlegają unijnej swobodzie przemieszczania się. Wymogi dotyczące wjazdu i pobytu tych cudzoziemców na terytorium Polski ukształtowane zostały zgodnie z duchem tej swobody i ograniczają się do niezbędnego minimum. Stąd też niniejszy artykuł skupiać się będzie na sytuacji małoletnich cudzoziemców pochodzących z krajów nie będących członkami UE.

Co do zasady, małoletni cudzoziemcy podlegają tym samym procedurom dotyczącym wjazdu na terytorium Polski, legalizacji pobytu, a także wydalania z tego terytorium, które dotyczą ogółu cudzoziemców. Małoletni mogą także być uczestnikami postępowań o nadanie statusu uchodźcy. Spośród wszystkich tych procedur, najbardziej traumatyczny dla małoletnich przebieg mogą mieć procedury deportacyjne i uchodźcze. Skutkiem wydania decyzji o wydaleniu jest bowiem konieczność opuszczenia terytorium Polski, a tym samym środowiska, w którym małoletni dotychczas przebywał. Dodatkowy ciężar stanowią obostrzenia, którym podlegać mogą osoby znajdujące się w procedurze deportacyjnej, jak np. umieszczenie w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców. Postępowanie uchodźcze wiązać się natomiast może z koniecznością konfrontacji małoletniego ze wspomnieniami dotyczącymi często dramatycznych okoliczności, z powodu których jego rodzina lub on sam opuścili kraj pochodzenia.

Małoletni cudzoziemcy pozostający w tych procedurach wymagają zatem szczególnej ochrony ze strony państwa polskiego. Odpowiednią ochronę i zabezpieczenie interesów małoletnich powinny przede wszystkim gwarantować przepisy prawa regulujące daną materię.

I. Małoletni cudzoziemcy w postępowaniu deportacyjnym

a. Wydawanie i wykonywanie decyzji o wydaleniu

Zasady i tryb wydawania decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski uregulowane zostały w ustawie o cudzoziemcach. W przepisach tej ustawy wymienione zostały okoliczności, których zaistnienie obliuguje organ administracji publicznej, którym w pierwszej instancji jest wojewoda, do wydania decyzji o deportowaniu cudzoziemca. I tak, decyzja o wydaleniu może zostać wydana cudzoziemcowi między innymi wówczas, gdy przebywa on na terytorium Polski nielegalnie tzn. bez wymaganych prawem wiz lub zezwoleń pobytowych, niezgodnie z prawem przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę polski, bądź też

wykonywał pracę bez stosownego pozwolenia². Każda z wymienionych w ustawie przesłanek, pośrednio czy bezpośrednio, dotyczyć może małoletniego. Co do zasady bowiem, postępowanie o wydalenie, wszczęte wobec dorosłego cudzoziemca obejmuje także dzieci znajdujące się pod jego opieką.

W pewnych sytuacjach jednak, pomimo zaistnienia formalnych przesłanek do wydalenia cudzoziemca z Polski, decyzja o deportacji nie może zostać wydana, a decyzja już podjęta nie podlega wykonaniu. Dzieje się tak między innymi wówczas, gdy zaistnieją okoliczności uzasadniające udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgoda taka jest szczególnym środkiem legalizacji pobytu cudzoziemców na tym terytorium i służy – ogólnie rzecz ujmując – ochronie cudzoziemców przed wydaleniem ich do kraju, w którym zagrożone byłyby określone prawa lub wolności. Przesłanki i tryb jej udzielania określone zostały w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. I tak, zgody na pobyt tolerowany udziela się cudzoziemcowi między innymi wówczas, gdy jego deportacja mogłaby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo ukarany bez podstawy prawnej. Zgodę taką, co istotne, wydaje się również osobie, której wydalenie naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu. Ustawa zastrzega przy tym, iż naruszenie prawa do życia rodzinnego lub praw dziecka nie może stanowić przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany, gdy dalszy pobyt w Polsce cudzoziemca, któremu zgoda ta miałaby zostać wydana stanowiłaby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Formułując zakres ochrony przed wydaleniem, ustawa odwołuje się zatem bezpośrednio do dwóch aktów prawa międzynarodowego: Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Konwencji ONZ o prawach dziecka.

W art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyznając każdemu prawo do poszanowania życia rodzinnego,

² Art. 88 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

wprowadza ogólną zasadę niedopuszczalności ingerencji państwa w korzystanie z tego prawa. Od zasady tej Konwencja przewiduje jednak wyjątki. Otóż ingerencja taka jest dopuszczalna w przypadkach przewidzianych w ustawie i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Prawo do poszanowania życia rodzinnego nie jest zatem wartością bezwzględnie chronioną. Deportacja cudzoziemca, którego życie rodzinne koncentruje się w Polsce stanowi niewątpliwie ingerencję w korzystanie z prawa do życia rodzinnego. W świetle przytoczonego wyżej przepisu Konwencji ingerencja taka nie jest jednak z zasady niedopuszczalna. Tym niemniej, w każdym przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie wydalenia cudzoziemca powinien ocenić, czy ingerencja taka spełnia łącznie kryteria: legalności (przewiduje ją akt rangi ustawowej), proporcjonalności (jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie) i celowości (jest niezbędna ze względu na ochronę określonych wartości, jak bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne itd.). Organ zobligowany jest przy tym do rozważenia sytuacji rodzinnej i osobistej cudzoziemca, w tym m.in. długość jego pobytu w Polsce oraz więzi łączących go z tym krajem i z przebywającymi w nim osobami bliskimi.

Zawarte w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP odwołanie do Konwencji o prawach dziecka ma natomiast charakter ogólny. Przyjąć zatem należy, iż prawdopodobieństwo naruszenia któregośkolwiek z praw określonych w Konwencji może stanowić podstawę do objęcia cudzoziemca ochroną przed wydaleniem w postaci udzielenia mu zgody na pobyt tolerowany na terytorium Polski. W każdym jednak przypadku organ powinien dodatkowo ocenić, czy potencjalne naruszenie praw dziecka w sposób istotny będzie zagrażało jego rozwojowi psychofizycznemu.

Podsumowując, polskie prawo dopuszcza możliwość podjęcia wobec małoletniego, zarówno przebywającego w Polsce z rodzoną, jak i pozbawionego takiej opieki, decyzji o wydaleniu z terytorium Polski. Wykonanie takiej decyzji podlega jednak pewnym rygorom. Małoletni cudzoziemiec może być deportowany z Polski bądź to pod opieką, czyli w towarzystwie, przedstawiciela ustawowego, bądź też poprzez przekazanie go przedstawicielowi ustawowemu lub przedstawicielowi władz państwa, do którego następuje wydalenie. Co więcej, deportacja małoletniego cudzoziemca wykonana może być tylko wtedy, gdy w kra-

ju, do którego następuje wydalenie małoletni będzie miał zapewnioną opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgonie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka. W każdym wypadku wykonanie decyzji o wydaleniu poprzedzone powinno zatem być oceną warunków opieki, jaką objęty będzie małoletni zarówno podczas samej deportacji, jak i po przybyciu do kraju docelowego. Podkreślić przy tym należy, iż obowiązki w zakresie zapewnienia małoletniemu należytej opieki spoczywają nie tylko na organach państwa deportującego cudzoziemca i państwa przyjmującego, lecz także na osobach prawnie odpowiedzialnych za dziecko.

b. Zatrzymanie i umieszczenie w ośrodku strzeżonym

Cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu lub który uchyla się od wykonania decyzji już wydanej, może zostać zatrzymany przez Policję lub Straż Graniczną. Zatrzymaniu takiemu podlegać mogą także małoletni cudzoziemcy, w tym również małoletni pozbawieni opieki. Policja lub Straż Graniczna, po zatrzymaniu małoletniego przebywającego na terytorium Polski bez opiekuna, może jednak wystąpić do sądu z wnioskiem o umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Podjęcie tej czynności pozostawione jednak zostało uznaniu organu zatrzymującego, a ustawa nie precyzuje kryteriów, w oparciu o które organ ten ocenić powinien zasadność skorzystania z tej możliwości. Alternatywą – co w tym miejscu należy podkreślić – może być umieszczenie małoletniego bez opieki w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców, gdzie, z uwagi na izolacyjny charakter placówki, jego sytuacja będzie niewątpliwie trudniejsza.

W ciągu 48 godzin od momentu zatrzymania organ, który tego zatrzymania dokonał może zwrócić się do sądu z wnioskiem o zastosowanie wobec cudzoziemca jednego z dwóch przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach środków detencji, tj. aresztu w celu wydalenia lub ośrodka strzeżonego. Co do zasady, umieszczenie w ośrodku strzeżonym stanowi środek podstawowy, a przebywający w ośrodku cudzoziemcy podlegają mniejszym rygorom, niż w osoby osadzone w aresztach w celu wydalenia. I tak, w ośrodku strzeżonym cudzoziemiec może zostać umieszczony wówczas, gdy jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o jego wydalenie z Polski lub cofnięcie posiadanego przez niego zezwolenia pobytowego, zachodzi uzasadniona obawa, iż będzie on uchylał się od wykonania decyzji o wydaleniu lub cofnięciu wspomnianego zezwolenia, bądź też przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę państwa niezgodnie z obowiązującymi

w tym zakresie przepisami prawa. Areszt w celu wydalenia znajduje natomiast zastosowanie wówczas, gdy zaistnieje obawa, iż cudzoziemiec nie podporządkuje się regułom pobytu panującym w ośrodku strzeżonym.

O umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku bądź areszcie w celu wydalenia orzeka sąd w drodze postanowienia, w którym określa czas pobytu cudzoziemca w placówce, nie dłuższy niż dziewięćdziesiąt dni. Okres ten może jednak być przez sąd przedłużany na czas określony, niezbędny do wykonania decyzji o wydaleniu, przy czym łączny czas pobytu cudzoziemca w ośrodku lub areszcie nie może przekroczyć roku.

Postanowienia o umieszczeniu w ośrodku lub areszcie nie wydaje się, jeżeli pozbawienie wolności mogłoby stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia cudzoziemca. Ustawa nie precyzuje okoliczności, które takie zagrożenie mogą stanowić. Przyjąć zatem można, iż mogą one wynikać nie tylko ze stanu zdrowia, ale też z przyczyn socjalnych, czy społecznych³.

Zwolnienie cudzoziemca z detencji następuje, oczywiście poza wykonaniem decyzji o wydaleniu, bądź to po upływie okresu pobytu określonego w postanowieniu sądu, bądź też w przypadku wydania przez właściwy do tego organ postanowienia o zwolnieniu z tej placówki. Postanowienie takie wydane może zostać między innymi wówczas, gdy dalsze przebywanie w ośrodku lub areszcie może spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia osadzonego, bądź też inne niż stan zdrowia okoliczności uniemożliwiają stosowanie omawianego środka. Żaden przepis nie precyzuje przy tym, jakie to mogą być okoliczności. Wniosek o zwolnienie złożyć może zarówno przebywający w placówce cudzoziemiec, jak i organ, któremu placówka ta podlega. Wniosek taki powinien przy tym zostać należycie uzasadniony.

W ośrodku strzeżonym umieszczani mogą być także małoletni cudzoziemcy. Dotyczy to zarówno małoletnich, którzy do wspomnianych placówek trafiają razem z rodzicami lub opiekunami, jak i małoletnich przebywających w Polsce bez opieki, którzy po zatrzymaniu przez Straż Graniczną lub Policję nie zostali umieszczeni w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Małoletnich nie kieruje się natomiast do aresztów w celu wydalenia.

Cudzoziemcowi umieszczonemu w ośrodku strzeżonym wraz z małoletnim pozostającym pod jego opieką zapewnia się w miarę możliwości wspólny pokój (na małoletniego przypadać ma min. 4 m²). Małoletnie-

³ Por.: komentarz do art. 103 ustawy o cudzoziemcach [w:] Prawo o cudzoziemcach. Komentarz. red. J. Chlebny, C.H.Beck Warszawa 2006.

go przebywającego w ośrodku bez opiekuna umieszcza się natomiast w wyodrębnionej części ośrodka, w sposób uniemożliwiający kontakt z osobami dorosłymi. Zasada izolowania małoletnich przebywających w ośrodku bez opieki budzi wątpliwości.⁴ Nie zawsze bowiem taka izolacja będzie właściwa z punktu widzenia dobra dziecka, a w szczególności jego kondycji psychicznej.

c. Warunki pobytowe w ośrodkach strzeżonych

Warunki panujące w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców (a także aresztach w celu wydalenia) oraz stan przestrzegania praw osadzonych w nich cudzoziemców są przedmiotem badań przeprowadzanych z polecenia Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Obecnie na terytorium RP funkcjonuje sześć ośrodków strzeżonych. Wszystkie podlegają Straży Granicznej. Placówki te mają charakter izolacyjny, a umieszczani w nich cudzoziemcy, także małoletni, faktycznie pozbawiani są wolności. Jak wspomniano wyżej, osoby przebywające w ośrodkach strzeżonych poddawane są jednak mniejszym rygorom niż osadzeni w aresztach w celu wydalenia. Cudzoziemcom tym zapewnia się przede wszystkim pewną swobodę w poruszaniu się po wyznaczonych częściach ośrodka. W czasie wolnym cudzoziemcy przebywać mogą na wolnym powietrzu, korzystać z działających w ośrodkach obiektów rekreacyjno-sportowych, świetlic, sal TV czy istniejących w niektórych placówkach bibliotek. W części ośrodków funkcjonują także odpowiednio wyposażone place lub pokoje zabaw dla dzieci.

W strukturze każdej z wizytowanych przez pracowników Biura RPO placówek wydzielone zostały bloki mieszkalne, przeznaczone osobno dla mężczyzn, kobiet oraz rodzin. W niektórych placówkach wyodrębniono także oddziały dla małoletnich pozbawionych opieki. Rodziny kwatrowane są zatem w obrębie jednego bloku, w miarę możliwości, w jednym wspólnym pokoju mieszkalnym. Dzięki temu małoletni są pod stałą opieką rodziców lub opiekunów.

Przebywający w ośrodkach cudzoziemcy otrzymują wyżywienie składające się z trzech posiłków dziennie, które, jak potwierdzają wizytacje pracowników Biura RPO, odpowiadają wymogom wynikającym z kultury i religii osadzonych, a także – w razie konieczności – uwzględnia-

⁴ Por.: komentarz do art. 115 [w:] Prawo o cudzoziemcach ...

ją niezbędne diety. W każdej z placówek cudzoziemcom udostępniono ponadto pomieszczenia kuchenne, służące do samodzielnego przygotowywania posiłków oraz zapewniono możliwość dokonywania zakupów. Osadzeni cudzoziemcy objęci także zostali opieką medyczną: w wizytowanych ośrodkach lub na terenie jednostek Straży Granicznej, którym ośrodki te podlegały, odbywały się regularne dyżury lekarskie.

Problemem jest jednak zapewnienie małoletnim przebywającym w ośrodkach odpowiedniego dostępu do nauki. Podkreślić bowiem należy, iż małoletni ci objęci są obowiązkiem szkolnym na ogólnych zasadach. W niektórych ośrodkach organizowane są co prawda zajęcia grupowe dla dzieci z elementami nauki języka polskiego, tym nie mniej nie sposób uznać tej formy za realizację wspomnianego wyżej obowiązku.

II. Małoletni cudzoziemcy w postępowaniu uchodźczym

a. Tryb nadawania statusu uchodźcy

Istniejący obecnie międzynarodowy system ochrony uchodźców kształtują, jak wspomniano na wstępie, dwa akty prawne: Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców oraz uzupełniający ją Protokół nowojorski. Konwencja genewska wprowadza do prawa międzynarodowego definicję uchodźcy, która to definicja znajduje odzwierciedlenie w prawie krajowym państw będących stronami tego aktu. Zgodnie z Konwencją, za uchodźcę uznaje się osoby, które na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej przebywają poza granicami państwa, którego są obywatelami i nie mogą lub nie chcą z powodu wspomnianych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo które nie mają żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie mogą lub nie chcą w związku z obawami wrócić do tego państwa.

Zasady i tryb nadawania cudzoziemcom statusu uchodźcy na terytorium Polski reguluje obecnie ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Określając przesłanki nadawania statusu uchodźcy ustawa posługuje się definicją zawartą w Konwencji. I tak, zgodnie z przepisami ustawy, status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi, który z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej gru-

py społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. W toku postępowania o nadanie statusu uchodźcy, które w pierwszej instancji toczy się przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, osoba ubiegająca się o ten status powinna wykazać, iż ma uzasadnione podstawy, aby żywić obawę przed prześladowaniem w kraju pochodzenia. W każdym przypadku obawa taka, która z natury rzeczy ma charakter subiektywny, weryfikowana jest przez organ prowadzący postępowanie poprzez odniesienie jej do elementu obiektywnego, jakim jest sytuacja panująca w kraju pochodzenia cudzoziemca.

Cudzoziemcowi, który nie spełnia przesłanek do nadania statusu uchodźcy na terytorium RP udzielona może zostać ochrona uzupełniająca. Ochroną taką obejmuje się cudzoziemców wówczas, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić ich na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, bądź poważne i indywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji konfliktu zbrojnego. Jeżeli natomiast brak jest podstaw do udzielenia cudzoziemcowi takiej ochrony, organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest ustalić, czy wobec cudzoziemca nie zachodzą przesłanki do wydania zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP. W tym miejscu przypomnieć należy, że jedną z tych przesłanek jest stwierdzenie, iż powrót cudzoziemca do kraju pochodzenia naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

W sytuacji, gdy cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej i wydania zgody na pobyt tolerowany, organ prowadzący postępowanie może orzec o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP.

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy w wszczynane jest wyłącznie na wniosek cudzoziemca. Osoba dorosła może złożyć taki wniosek w imieniu towarzyszących mu małoletnich dzieci, pod warunkiem, że nie pozostają one w związku małżeńskim i są na jego utrzymaniu. Postępowanie obejmuje także dzieci wnioskodawcy, które urodziły się w okresie od wszczęcia postępowania, czyli od złożenia wniosku, do jego zakończenia. Dorosły cudzoziemiec może również złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy w imieniu towarzyszących mu dzieci jego małżonka, które same nie pozostają w związku mał-

żeńskim. W takich przypadkach wymagana jest jednak pisemna zgoda tego małżonka. Co do zasady, w decyzji o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy orzeka się o nadaniu tego statusu osobie, w imieniu której cudzoziemiec ten występuje, a więc także objętym wnioskiem małoletnim. Oznacza to, iż osoby te nie muszą mieć osobistych powodów do ubiegania się o status uchodźcy.

Małoletni przybywający na terytorium Polski lub przebywający na tym terytorium bez opieki mogą oczywiście złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy samodzielnie.

Sytuacja małoletniego cudzoziemca w postępowaniu statusowym jest różna w zależności od tego, czy został on objęty wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, złożonym przez rodzica lub opiekuna, czy też sam ubiega się o ten status, przebywając na terytorium Polski bez opieki. W pierwszym przypadku, udział małoletniego w czynnościach podejmowanych w toku postępowania nie jest koniecznością. Małoletni z zasady nie uczestniczy w przesłuchaniu, które jest istotnym elementem każdego postępowania o nadanie statusu uchodźcy, a które, z uwagi na poruszaną w jego trakcie materię, może być dla małoletniego przeżyciem traumatycznym. Odmiennie kształtuje się sytuacja małoletnich pozbawionych w Polsce opieki. Ich udział w postępowaniu statusowym z zasady jest bowiem niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy. Małoletni może m.in. zostać w trakcie postępowania przesłuchany. Przesłuchanie takie odbywać się powinno w języku zrozumiałym dla małoletniego, a także w sposób dostosowany do jego wieku, stopnia dojrzałości i rozwoju umysłowego. Organ powinien przy tym uwzględnić, iż małoletni może mieć ograniczoną wiedzę o kraju swojego pochodzenia i panującej w nim sytuacji. Ustawa wymaga przy tym, aby przesłuchanie odbywało się w obecności psychologa lub pedagoga. Celem zabezpieczenia interesów małoletnich bez opieki, ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy obowiązek niezwłocznego wystąpienia do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w tym postępowaniu.

Organ prowadzący postępowanie w przedmiocie nadania statusu uchodźcy małoletniemu cudzoziemcowi bez opieki zobowiązany jest także do podejmowania, w miarę istniejących możliwości, działań zmierzających do ustalenia i odnalezienia krewnych małoletniego. Działania te nie mogą oczywiście naruszać praw małoletniego jako strony postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W szczególności organ powinien chronić przed ujawnieniem te dane lub informacje o małoletnim, które

wskazywałyby, iż jest on uczestnikiem postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

b. Pomoc socjalna dla osób ubiegających się o status uchodźcy

Osobom ubiegającym się w Polsce o ochronę międzynarodową udzielana jest szczególnego rodzaju pomoc socjalna. Może ona polegać bądź to na umieszczeniu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, bądź też na wypłacie świadczeń pieniężnych w celu pokrycia kosztów pobytu poza takimi ośrodkami. Niezależnie od formy udzielanej pomocy, cudzoziemcom zapewnia się także dostęp do opieki medycznej w zakresie, w jakim przysługuje ona osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym (z wyjątkiem leczenia uzdrowiskowego). Pomoc socjalna udzielana jest przez cały okres trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy, a także przez dwa miesiące od doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie uchodźczej, a w razie umorzenia sprawy – przez czternaście dni od doręczenia decyzji o umorzeniu.

Pomoc polegająca na umieszczeniu w ośrodku dla cudzoziemców obejmuje między innymi, poza zakwaterowaniem, całodzienne wyżywienie (lub, w określonych przypadkach, ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie), stałą pomoc pieniężną na drobne wydatki oraz na zakup środków czystości i higieny, jednorazową pomoc pieniężną na zakup odzieży i obuwia, a także naukę języka polskiego oraz niezbędne do tej nauki materiały i pomoce dydaktyczne. Pomoc poza ośrodkiem udzielana jest natomiast poprzez wypłatę świadczenia pieniężnego, którego wysokość zmienia się w zależności od liczebności rodziny, która jest uprawniona do korzystania z tego typu pomocy. Świadczenie to przyznawane jest cudzoziemcom na ich wnioski, gdy wymagają tego względy organizacyjne lub jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, a także utrzymania więzi rodzinnych.

Szczególną opieką obejmowani są małoletni ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, przebywający na terytorium Polski bez rodziny lub opiekunów. Organ przyjmujący od takiego małoletniego wniosek statusowy powinien niezwłocznie zwrócić do sądu opiekuńczego o umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jednocześnie organ powinien doprowadzić małoletniego bądź to do rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego, bądź to do placówki opiekuńczo-wychowawczej, gdzie małoletni przebywać będzie do czasu wydania orzeczenia przez sąd opiekuńczy. Małoletni cudzo-

ziemcy przebywający w placówkach opiekuńczo-wychowawczych traktowani są zgodnie ze standardem usług świadczonych w tego typu instytucjach.

c. Warunki pobytowe w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu

Stożenie wywiązywania się Państwa Polskiego z obowiązku udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się na terytorium Polski o ochronę międzynarodową poddawany jest przez Rzecznika Praw Obywatelskich bieżącej ocenie. Przykładem tego są wizytacje ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, prowadzone z polecenia Rzecznika w ramach wspomnianego już wyżej Krajowego Mechanizmu Prewencji w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Celem tych wizytacji jest – przede wszystkim – zapoznanie się z warunkami bytowymi panującymi w ośrodkach oraz ocena stanu przestrzegania praw przebywających w nich osób.

Obecnie na terytorium RP działa dwadzieścia takich ośrodków. Są to placówki typu otwartego. Większość mieści się w obiektach będących własnością instytucji prywatnych, które na podstawie stosownych umów zawieranych na czas oznaczony świadczą na rzecz Urzędu do Spraw Cudzoziemców usługi o charakterze hotelarskim. Warunki w nich panujące są zróżnicowane. Standard i jakość świadczonej w nich pomocy zwykle zależy od zaangażowania właścicieli obiektów oraz posiadanych przez nich środków finansowych. Od właścicieli obiektów zależy także jakość infrastruktury udostępnianej cudzoziemcom, w tym pokoi mieszkalnych, placów czy sal zabaw, boisk, świetlic itp. Podkreślić przy tym należy, iż w wielu przypadkach pracownicy Biura RPO w wystąpieniu pokontrolnym sygnalizowali konieczność poprawy stanu technicznego udostępnianych cudzoziemcom pomieszczeń.

Osoby przyjmowane do ośrodków kwaterowane są w samodzielnych, odpowiednio wyposażonych pomieszczeniach mieszkalnych. W miarę istniejących możliwości, rodziny umieszczane są razem. Mieszkańcom ośrodków zapewnia się całodzienne wyżywienie, odpowiadające wymogom ich kultury i religii. W każdym ośrodku cudzoziemcom udostępnia się także pomieszczenia służące do samodzielnego przygotowywania posiłków. Cudzoziemcy korzystający z pomocy w ośrodkach mają także dostęp do opieki medycznej. Nie w każdym wizytowanym przez pracowników Biura RPO ośrodku organizowane jednak były dyżury lekarzy pediatrów, co z uwagi na dużą z reguły liczbę dzieci i małych

tam zamieszkujących stanowiło zwykle znaczą uciążliwość. W takich przypadkach Urząd do Spraw Cudzoziemców informowany był o konieczności podjęcia działań zmierzających do zatrudnienia lekarzy tej specjalizacji.

W znacznej większości wizytowanych placówek organizowane były zajęcia językowe dla zamieszkujących w nich dzieci i małoletnich, a także dorosłych. Zajęcia dla małoletnich uzupełniano często elementami innych przedmiotów, jak matematyka, geografia czy historia. W kilku objętych wizytacją placówkach odbywały się także lekcje języka angielskiego. Zajęcia prowadzone były przez wykwalifikowanych nauczycieli szkół publicznych. Uczestnikom tych zajęć zapewniano odpowiedni dostęp do materiałów dydaktycznych i pomocy szkolnych.

Zamieszkujące w ośrodkach dzieci w wieku szkolnym uczęszczają również do publicznych szkół podstawowych lub gimnazjów. Z reguły, do właściwych placówek oświatowych i klas małoletni kierowani są na podstawie testów kwalifikacyjnych lub egzaminów (także ustnych) przeprowadzanych przez władze szkół. W większości badanych przypadków, przyjęcia do szkół odbywały się z rozpoczęciem roku szkolnego oraz na początku drugiego semestru. Jak potwierdzono w toku prowadzonych wizytacji, wszystkim dzieciom i małoletnim uczącym się w szkołach udostępnia się odpowiednie podręczniki, materiały dydaktyczne oraz pomoce szkolne. W przypadkach, gdy ośrodki znacznie oddalone były od placówek oświatowych, małoletni byli do nich dowożeni.

W większości wizytowanych ośrodków organizowana była opieka nad dziećmi w wieku przedszkolnym, często obejmująca swym zakresem także podstawowe elementy nauczania języka polskiego. Tym niemniej problemem pozostaje w dalszym ciągu objęcie zamieszkujących w ośrodkach dzieci nauczaniem przedszkolnym w odpowiednich placówkach.

Podsumowanie

Omówione wyżej regulacje prawne, chroniące prawa małoletnich cudzoziemców w postępowaniu deportacyjnym i uchodźczym ocenić należy pozytywnie. Małoletnim cudzoziemcom pozostającym we wspomnianych procedurach obowiązujące ustawodawstwo zapewnia należną im ochronę. Niezależnie jednak od ochrony wynikającej z przepisów prawa konieczne jest, aby postępowania, w których małoletni ci uczestniczą, prowadzone były w sposób najmniej dla nich uciążliwy, a wydawane

rozstrzygnięcia – w miarę możliwości – uwzględniały ich dobro.

Pozytywnie ocenić także należy warunki panujące w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, w których – zgodne z obowiązującym prawem – umieszczani mogą być także małoletni, wobec których toczą się postępowania o wydalenie z terytorium Polski. Państwo polskie w sposób prawidłowy wywiązuje się również z obowiązku zapewnienia pomocy cudzoziemcom, także małoletnim, ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Tym niemniej standardy panujące w tego typu placówkach poddawane powinny być bieżącej kontroli. Szczególny nacisk położyć należy na zapewnienie małoletnim przebywającym w tych placówkach dostępu do edukacji i odpowiedniej opieki medycznej.

Summary

Children of foreigners in the refugee and deportation procedures, foreign children without guardianship in Poland

The article deals with the legal situation of juvenile foreigners. They are subject to the same procedures concerning entry on the territory of Poland, legalization of stay, and deportation from the territory, which refer to all the foreigners. Juveniles can also undergo proceedings for granting them a refugee status. The current legal regulations protecting the rights of juvenile foreigners in deportation and refugee proceedings should be evaluated positively. The juvenile foreigners undergoing the procedures mentioned above have protection guaranteed by the current legislation. Nevertheless, irrespective of the protection provided for by the legal regulations, it is necessary to carry out the proceedings in which the juveniles participate in the least onerous possible way, and to make the decisions, as far as possible, take account of their welfare. Conditions in the guarded centres for foreigners, where, according to the law, juveniles undergoing procedures for deportation from Poland are placed, should be assessed positively. The Polish state satisfies the obligation to provide support for the foreigners, also juvenile ones, who apply for the refugee status.

Anna Błaszczak

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka w świetle problemów polskich placówek oświatowych

1. Wprowadzenie

To, że państwo demokratyczne chroni różne przejawy praw i wolności człowieka nie jest dziś niczym wyjątkowym. Warto jednak przypomnieć, że do niedawna dość chwiejne i lekceważone było wyobrażenie o dziecku jako podmiocie prawa, a nie wyłącznie obiekcie ochrony ze strony osób dorosłych. Uchwalona w dniu 20 listopada 1989 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencja o Prawach Dziecka¹ (dalej również jako: Konwencja o Prawach Dziecka, Konwencja) miała na celu zwrócenie uwagi na dziecko jako pełnoprawnego obywatela państwa demokratycznego. Wśród szerokiego katalogu praw i wolności, Konwencja wprowadziła m.in. zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka.

Przywołane przez sygnatariuszy Konwencji prawo dziecka do prywatności, a dokładniej niektóre elementy składające się na ochronę sfery prywatnej dziecka były znane nawet w państwach bloku komunistycznego – w tym w Polsce. Można tu wskazać na przepisy penalizujące różne postaci obrazy lub zniewagi, czy też cywilnoprawną ochronę dóbr osobistych. Także prawo rodzinne chroniło szeroko pojęte dobro dziecka. Trudno byłoby jednak obronić tezę, że sfera prywatna obywateli, także tych najmłodszych, była w komunistycznej Polsce chroniona w sposób należyty².

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję o Prawach Dziecka w 1991 roku. Jednak prawo dziecka do prywatności było i bywa nadal lekceważone. Co decyduje o istnieniu trudności w uświadomieniu sobie chronionej prawem sfery prywatności dziecka? Przede wszystkim przywołane powyżej powszechne przekonanie o braku podmiotowości dziecka, ale także błędne skorelowanie przysługujących dziecku

¹ Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

² Zob. T. Smoczyński (red.), *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, Ars boni et aequi, Poznań 1999, s. 484.

praw z realizacją ciążących na nim obowiązków³. Nie ulega wątpliwości, że dla właściwej ochrony praw i wolności dziecka niezbędna jest zarówno dobra wola rodziców, jak i profesjonalizm osób pracujących i opiekujących się dzieckiem, w tym lekarzy, wychowawców i nauczycieli. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na ostatniej z wymienionych grup zawodowych.

W Polsce dzieci w tzw. wieku szkolnym⁴ podlegają ochronie ustanowionej przez przepisy Konwencji o Prawach Dziecka. Pomimo tego, Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje liczne skargi wskazujące na niewystarczającą ochronę, czy wręcz nieuzasadnioną ingerencję w sferę prywatności uczniów. Z perspektywy rozpatrywanych przez Rzecznika spraw, można wskazać na trzy powtarzające się formy naruszenia sfery prywatnej dziecka w szkole. Po pierwsze, niewystarczającej ochronie podlegają dane osobowe uczniów oraz informacje o stanie zdrowia, statusie materialnym, czy też sytuacji rodzinnej dziecka. Naruszenie polega tu niejednokrotnie na publicznym komentowaniu sytuacji osobistej ucznia, upublicznieniu informacji o pobieranych stypendiach socjalnych, a także udostępnianiu np. wyników testów psychologicznych lub opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych. Po drugie, Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje sygnały o nieuprawnionym przeszukiwaniu rzeczy osobistych uczniów przez nauczycieli bądź innych pracowników szkoły. Tego rodzaju czynności, najczęściej motywowane troską o zdrowie i bezpieczeństwo uczniów⁵, mogą być przeprowadzane wyłącznie przez uprawnione do tego służby. Wreszcie, istotnym problem placówek oświatowych są zagrożenia wynikające z instalowania bądź używania na terenie szkoły urządzeń elektronicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, w tym systemów monitoringu wizyjnego. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania dalsze uwagi zostaną poświęcone w głównej mierze ostatniej wymienionej grupie zagrożeń.

³ Zob. min.: A. Topór, D. Ksok-Borowska, *O szkodliwości powszechnych przekonań czyli prawa dziecka w polskim systemie prawnym*, Aspekty nr 1/2006, s. 32-38.

⁴ Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), obowiązkiem szkolnym objęte są dzieci w wieku lat 7–18. Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458), obowiązkiem szkolnym objęte będą dzieci w wieku lat 6–18.

⁵ Wszystkie sprawy podjęte w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich miały związek z przeciwdziałaniem używania przez uczniów środków odurzających.

2. Źródła prawa do prywatności w polskim porządku prawnym

Najwyższym rangą aktem prawnym regulującym w Polsce prawo jednostki do ochrony życia prywatnego jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Pojęcie „życia prywatnego”, „życia rodzinnego”, czy też „życia osobistego” nie jest ściśle zdefiniowane ani rozgraniczone. W kontekście praw ucznia należałoby jednak wskazać na takie kwestie jak swoboda zawierania i utrzymywania przyjaźni, sposób spędzania czasu wolnego, rozwijanie osobistych zainteresowań, styl ubioru⁶, tajemnica komunikowania się, czy też ochrona danych osobowych ucznia⁷. Podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności obywatelskie, również prawo do prywatności może ulec ograniczeniu na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przypadku praw dziecka, ograniczeniem swobody decydowania o różnych aspektach życia osobistego będzie niewątpliwie prawo rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem. Jednak i w tym zakresie wiodącą pozostaje zasada priorytetu dobra dziecka.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, szczególnie istotny jest zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego ustanowiony na mocy Konwencji o Prawach Dziecka. W myśl art. 16 ust. 1 Konwencji, żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację. Ponadto, dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom (art. 16 ust. 2 Konwencji). Dla prawidłowego odczytania treści cytowanej regulacji, koniecznym jest przywołanie deklaracji złożonej przez Rzeczpospolitą Polską przy ratyfikowaniu Konwencji. Zgodnie z tą deklaracją, wykonanie przez dziecko prawa do prywatności, dokonuje się z poszanowaniem władzy rodzicielskiej, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną⁸.

⁶ L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, Wydawnictwo Sejmowe, 2002, komentarz do art. 47 s. 3.

⁷ Tajemnica komunikowania się oraz ochrona danych osobowych są uregulowane odpowiednio w art. 49 i 51 Konstytucji RP.

⁸ Rzeczpospolita Polska złożyła ponadto jednobrzmiącą deklarację do art. 12 (wolność wyrażania poglądów), art. 13 (swoboda wypowiedzi), art. 14 (swoboda myśli, sumienia i wyznania), oraz art. 15 Konwencji (swoboda zrzeszania się oraz wolność pokojowych zgromadzeń), deklarację do art. 24 ust. 2 lit. f Konwencji (poradnictwo dla rodziców oraz wychowanie w zakresie planowania rodziny), a także zastrzeżenia do art. 7 (prawo dziecka przysposobionego do poznania rodziców naturalnych) i art. 38 Konwencji (powołanie do służby wojskowej).

Złożone przez Polskę zastrzeżenia i deklaracje do Konwencji o Prawach Dziecka, w świetle obowiązujących przepisów prawa, w tym postanowień samej Konwencji, wydają się nieuzasadnione. Użyte w omawianej deklaracji rządu polskiego sformułowanie „miejsce dziecka w rodzinie i poza rodziną” jest trudne do zdefiniowania i, jak się wydaje, pozbawione treści normatywnej. Mając na uwadze konstytucyjne gwarancje prawa rodziców do wychowania dziecka (art. 48 ust. 1 Konstytucji), a także gwarancje sformułowane w art. 5 Konwencji o Prawach Dziecka⁹, zasadnym byłoby wycofanie złożonych przez Polskę zastrzeżeń i deklaracji¹⁰. W obecnym brzmieniu, są one raczej wyrazem lekceważenia podmiotowości dziecka i nie znajdują uzasadnienia w przywołanych przez rząd polski „zwyczajach i tradycjach”. Warto podkreślić, że prawo dziecka do prywatności chronią ponadto gwarancje przewidziane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹¹ wraz z bogatym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Jak już wspomniano elementy składające się na ochronę sfery prywatnej człowieka znane są niemal wszystkim gałęziom prawa. Na gruncie ustawowym prywatność chroniona jest w drodze prawa karnego (penalizowanie zniesławienia), prawa cywilnego (ochrona dóbr osobistych), prawa rodzinnego (prawna ochrona rodziny), czy też prawa pracy (ochrona danych osobowych pracownika). Bezpośredniego nawiązania do ochrony sfery życia prywatnego dziecka brakuje natomiast w aktach normatywnych regulujących organizację i sposób działania placówek oświatowych. Ustawodawca w sposób pośredni nawiązał do praw dziecka, nakładając na kuratorów oświaty obowiązek nadzoru nad ich przestrzeganiem i upowszechnianiem w placówkach oświatowych¹². Obowiązkiem nauczyciela jest natomiast kierowanie się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską z poszanowaniem godności osobistej ucznia¹³.

⁹ Zgodnie z art. 5 Konwencji, Państwa-Strony będą szanowały odpowiedzialność, prawo i obowiązek rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, członków dalszej rodziny lub środowiska, zgodnie z miejscowymi obyczajami, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie odpowiedzialnych za dziecko, do zapewnienia mu, w sposób odpowiadający rozwojowi jego zdolności, możliwości ukierunkowania go i udzielenia mu rad przy korzystaniu przez nie z praw przyznanych mu w Konwencji.

¹⁰ Podobny postulat jest co raz częściej formułowany pod adresem rządu polskiego – zob. m.in. wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 26 stycznia 2009 r. do Ministra Edukacji Narodowej (sygn. ZBiA/500/14-1/2009/KC).

¹¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

¹² Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), nadzorowi pedagogicznemu podlega w szczególności przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach.

¹³ Art. 4 ustawy o systemie oświaty.

Rozwiązania szczegółowe odnośnie do realizacji zawartych w Konwencji praw dziecka przekazano do uregulowania w statucie szkoły¹⁴. I tak np. statut liceum ogólnokształcącego określa m.in. prawa ucznia, z uwzględnieniem w szczególności praw zawartych w Konwencji o Prawach Dziecka oraz, co istotne, tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia¹⁵. W efekcie poziom ochrony, czy też stopień realizacji przysługujących dziecku praw jest różny w zależności od szkoły, do której uczęszcza.

3. Monitoring wizyjny oraz urządzenia służące do rejestracji dźwięku

Jak już wspomniano problemy na tle realizacji prawa uczniów do prywatności mogą przybierać różne formy. W ostatnim czasie szczególnie kontrowersyjne okazały się jednak sprawy związane z instalowaniem na terenie szkoły kamer monitorujących, a także urządzeń służących do rejestracji dźwięku.

Problem monitoringu miejsc publicznych nie jest kompleksowo uregulowany w przepisach prawa. Bodźcem do dynamicznego rozwoju sieci monitoringu wizyjnego w placówkach oświatowych stały się dwie kolejne uchwały Rady Ministrów tj. Rządowy program poprawy stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”¹⁶ oraz Rządowy program wspierania w latach 2007 – 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”¹⁷. Następnie, w oparciu o upoważnienie ustawowe¹⁸, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki¹⁹, określające zasady sfinansowania organom prowadzącym kosztów zakupu i instalacji oraz modernizacji lub rozszerzenia w placówkach oświatowych zestawów i urządzeń do monitoringu wizyjnego lub sieci monitoringu wizyjnego.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. statutów).

¹⁵ § 19 ust. 1 zał. nr 4 do rozporządzenia ws. statutów.

¹⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 28/2007 z dnia 6 marca 2007 r.

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 156/2007 z dnia 5 września 2007 r.

¹⁸ Art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 163, poz. 1155 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. monitoringu).

Kolejne uchwały oraz rozporządzenie Rady Ministrów były konsekwencją serii brutalnych incydentów, do których w krótkim czasie doszło na terenie polskich szkół. Co za tym idzie próba poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów w placówkach oświatowych spotkała się ze zrozumieniem i poparciem opinii społecznej. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudził jednak przepis²⁰ cytowanego rozporządzenia, w którym określono parametry techniczne instalowanych w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń mechanicznych i elektronicznych typu analogowego lub cyfrowego służących do rejestracji dźwięku. Rada Ministrów upoważniła bowiem organy prowadzące do instalowania w szkołach oraz placówkach oświatowych czułych mikrofonów, które mogły służyć do rejestracji prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli oraz osób trzecich, a także przeznaczyła na ten cel stosowne środki finansowe.

Tymczasem potrzeba prywatności ma swój aspekt indywidualny i społeczny. Pewność, że pozostaje się anonimowym lub co najmniej, że kontroluje się to, co wiedzą na nasz temat inni oraz możliwość odizolowania się od innych ludzi, zapewnia spokój i komfort psychiczny. Poczucie bezpieczeństwa bądź zagrożenia prywatności ma również bezpośredni wpływ na chęć uczestnictwa młodych ludzi w życiu społecznym²¹. Europejski Trybunał Praw Człowieka w ugruntowanym orzecznictwie podkreśla, że uznanie prawa do prywatności za dobro chronione ma przede wszystkim na celu zapewnienie rozwoju – bez ingerencji z zewnątrz – osobowości każdego człowieka w jego relacjach z innymi ludźmi²².

Wątpliwości nie budzi sama konieczność ograniczania praw i wolności obywatelskich. Na gruncie przepisów Konstytucji oraz utrwalonego orzecznictwa sądowego przyjmuje się jednak, że przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela są:

- 1) ustawowa forma ograniczenia;
- 2) zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia;
- 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie oraz wolności i prawa innych osób oraz
- 4) zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności.

²⁰ § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. monitoringu w brzmieniu z dnia 6 września 2007 r.

²¹ A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 48.

²² Por. m.in. wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1998 r., Botta v. Włochy, skarga nr 21439/93.

W przypadku budzącej wątpliwość regulacji, istotnego znaczenia nabrały trzy spośród wymienionych wyżej kategorii, mianowicie: ustawowa forma ograniczenia, przesłanka konieczności zaistnienia ograniczenia, a także funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazania w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kategorii, należy zauważyć, że przepis stanowiący ustawowe upoważnienie do wydania kwestionowanego rozporządzenia ma charakter ogólny. Ustawodawca w art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, stwierdza jedynie, że w przypadku przyjęcia stosownych programów, Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia formy i zakres wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach, a także szczegółowe warunki uzyskania wsparcia finansowego na ten cel. Tym samym ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów możliwość samodzielnego decydowania o formach mających na celu poprawienie stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych, które zostaną sfinansowane z budżetu państwa. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 16 lutego 2000 r.²³, w którym stwierdził on m.in.: *rejestrowanie rozmów i inne formy kontroli komunikowania się są poważną ingerencją w życie prywatne (...), muszą więc być zgodne z prawem i to szczególnie precyzyjnym. Niezbędne są jasne, szczegółowe reguły w tej materii, zwłaszcza gdy dostępna technologia staje się coraz bardziej wyrafinowana*. Budząca wątpliwość Rzecznika regulacja zdawała się nie spełniać tego wymagania.

Nie mniej istotna dla dalszych rozważań jest druga z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W przesłance konieczności mieszczą się postulaty niezbędności i proporcjonalności ograniczenia. O niezbędności możemy mówić wtedy, gdy celu, któremu ma służyć ograniczenie, nie można zrealizować w inny sposób. Proporcjonalność zaś oznacza zakaz nadmiernej ingerencji²⁴. Zastosowanie powyższej zasady polega na zbadaniu, czy spośród dostępnych środków działania wybrano środek możliwie jak najmniej uciążliwy dla podmiotów, wobec których ma on być zastosowany, lub środek dolegliwy w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu²⁵. Wątpliwości w tym kontekście,

²³ Wyrok ETPCz z dnia 16 lutego 2000 r., Amann v. Szwajcaria, skarga nr 27798/95.

²⁴ A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 204.

²⁵ Por. m.in. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.

co do zasady, nie budzi monitorowanie wizyjne placówek oświatowych, a zwłaszcza montowanie kamer umożliwiających rejestrację zdarzeń od wewnątrz i na zewnątrz budynku w okolicach wejść do szkół i innych placówek oświatowych. Należy zgodzić się z opinią ETPCz, że monitorowanie działań jednostki w miejscu publicznym za pomocą kamer, co do zasady nie prowadzi do ingerencji w życie prywatne²⁶. Jednak i w tym przypadku za niedopuszczalne uznać należy np. monitorowanie szkolnych toalet lub przebieralni. Zachwianiem właściwej równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w placówkach oświatowych a prawem do prywatności przebywających w nich osób jest natomiast z całą pewnością montowanie na terenie szkoły mikrofonów służących do rejestracji dźwięku.

Tego rodzaju praktyka nie spełnia także trzeciej z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Nawet przyjmując, iż intencją normodawcy było ułatwienie procesu identyfikacji oraz pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców czynów zabronionych popełnionych na terenie szkoły, należy mieć na uwadze, że tak uzyskane nagranie nie ma żadnej wartości dowodowej. Do zakładania oraz posługiwania się urządzeniem podsłuchowym uprawnione są bowiem jedynie organy państwowe na podstawie odpowiednich przepisów. I tak, przepis art. 237 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. Jednakże ustawa ogranicza pod względem przedmiotowym stosowanie podsłuchu do enumeratywnie wyliczonych najcięższych przestępstw (art. 237 § 3 k.p.k.). Na mocy art. 241 k.p.k. przywołany wyżej przepis stosuje się odpowiednio do kontroli oraz rejestrowania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji. Ponadto, zgodnie z treścią art. 267 § 2 Kodeksu karnego, kto w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniony, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przywołany wyżej przepis realizuje konstytucyjną gwarancję ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się, chroni nie tylko sferę prywatną jednostki, lecz także informacje, której uzyskanie jest niezgodne z wolą dysponenta. Dodatkowo, dla realizacji znamion czynności wykonawczej wystarczające jest

²⁶ Wyrok ETPCz z dnia 17 lipca 2003 r., *Perry v. Wielka Brytania*, skarga nr 63737/00.

wyłącznie założenie urządzenia podsłuchowego, chociażby nie doszło do jego wykorzystania ani też do uzyskania przy jego pomocy określonych informacji²⁷. Nie popełnia przestępstwa ten, kto posługuje się urządzeniem podsłuchowym w celu uzyskania informacji, do której jest uprawniony. Bezprawność czynu jest więc uchylona, gdy nagrywane osoby wyrażą na to zgodę. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku nagrywania rozmów osób znajdujących się na terenie szkoły, zgoda taka musiałaby przybrać formę indywidualną. Co za tym idzie, nie jest możliwe wyrażenie stosownego zezwolenia przez Radę Pedagogiczną, Radę Szkoły, Samorząd Uczniowski, ani w formie „wewnątrzszkolnego referendum”.

Tak więc regulacja, zakładająca możliwość montowania w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku, nie tylko nie spełniała założonej funkcji (bezpieczeństwo i porządek publiczny), ale mogła w istotny sposób naruszać przepisy obowiązującego prawa, a tym samym stać w sprzeczności z wartościami, którymi miała służyć. Nie można bowiem przyjąć, że norma naruszająca przepis obowiązującego prawa służy jednocześnie podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W wyniku podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich działań²⁸, normodawca wycofał upoważnienie do instalowania na terenie szkoły urządzeń służących do rejestracji dźwięku²⁹. Pomimo tego kwestia monitorowania placówek oświatowych i związany z nią zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka nadal budzi liczne kontrowersje.

4. Podsumowanie

Podsumowując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich instalowanie w placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku stanowi naruszenie zakazu ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka. Co do zasady zakazu takiego nie narusza natomiast montowanie kamer monitorujących. Monitoring wizyjny placówek oświatowych musi być natomiast przeprowadzony z zachowaniem za-

²⁷ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz.*, LEX, 2007, s. 355.

²⁸ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 października 2007 r., sygn. RPO-570717-I/07/AB.

²⁹ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 94, poz. 598).

sady proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia prawa do prywatności uczniów. Uszczegółowienia wymaga ponadto upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia o finansowaniu sieci monitoringu wizyjnego placówek oświatowych ze środków budżetu państwa.

Pomimo istniejących kontrowersji na tle przestrzegania praw dziecka w polskich placówkach oświatowych, nie ma obecnie zasadniczej sprzeczności pomiędzy gwarancjami ustanowionymi Konwencją o Prawach Dziecka a polskim porządkiem prawnym. Wykładnia i stosowanie Konwencji nie może stanowić instrumentu do antagonizacji uczniów, rodziców i nauczycieli. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że prawa dziecka można przeciwstawić organom państwowym, w przypadku przekroczenia ich kompetencji. Niewątpliwie dla poprawy przestrzegania praw dziecka w szkole edukacja w zakresie praw człowieka powinna być stałym elementem programów nauczania w szkołach jak i na kursach doskonalenia nauczycieli. Za wychowanie dzieci odpowiedzialny jest świat ludzi dorosłych i dlatego od ich postawy zależy w znacznej mierze stopień respektowania praw najmłodszych obywateli.

Bibliografia

1. Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, 2002,
2. Ksok – Borowska D., Topór A., *O szkodliwości powszechnych przekonań czyli prawa dziecka w polskim systemie prawnym*, Aspekty nr 1/2006,
3. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2007,
4. Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006,
5. Smyczyński T. (red.), *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, Ars boni et aequi, Poznań 1999.

Summary

Prohibition of interfering with the private life of children in the light of today's problems of Polish schools

The aim of this elaboration is a concise presentation of the most important problems in the area of observance of the child's right for privacy in the context of education institutions' practice. The document, apart from indicating the key sources of the right to privacy, comprises also a description of the current state of this right observance at Polish schools. Under this work an analysis of the correctness and legality of vision monitoring and sound recording appliances installation has been carried out.