



Warszawa, 12/05/2008r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO- 507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Prof. Zbigniew Ćwiąkałski

Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Nierozwiązanym problemem, który - z uwagi na jego znaczenie dla zapobiegania przestępczości - powinien być w centrum zainteresowania władzy publicznej, jest nieskuteczność wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu nieletnich w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości.

Warto przypomnieć, że międzyresortowe uzgodnienia w tej kwestii prowadzone były - na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skierowany do Ministra Sprawiedliwości - od 14 grudnia 2004 r. (wystąpienie z dnia 1.06.05 r. o nr. RPO-434183-XI-03). Jednakże w dalszym ciągu środki te wykonywane są opornie, albo nie są wykonywane w ogóle. Z satysfakcją zatem Rzecznik przyjął informację, że w Ministerstwie Sprawiedliwości działa międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych. Rzecznik uznał też za ważne przedstawienie swojego stanowiska w tym zakresie, zwłaszcza, że nadal planowana jest reforma ustawodawstwa dla nieletnich w Polsce.

Ze spraw wpływających do Biura Rzecznika (kserokopie dokumentacji ostatnich z nich, w tym pisma Prezydenta Miasta Krakowa wraz z załącznikami, przesyłam w załączeniu) wynika, że podstawowe trudności w uzgodnieniu stanowisk resortów dotyczą czterech podstawowych obszarów:

1/ Umieszczania nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, podległych Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, na podstawie orzeczenia wydanego przez sąd w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

2/ Możliwości umieszczania nieletnich - na czas trwania postępowania - w placówkach resocjalizacyjnych podlegających Ministerstwu Edukacji Narodowej (t.j. młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii).

3/ Traktowania młodzieżowych ośrodków socjoterapii jako placówek resocjalizacyjnych.

4/ Koncepcji równoległego „umieszczania” dziecka w placówkach podległych różnym resortom, przy czym placówka opiekuńczo-wychowawczą traktowana jest jako wyjściowa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dwa pierwsze problemy postawione zostały wadliwie. Powoduje to, że niedoskonałości systemu postępowania z nieletnimi, powodujące poważne naruszenia praw nieletnich, pozostają w cieniu problemów pozornych:

Ad. 1 Kwestionowanie przez resort polityki społecznej podstaw prawnych środka w postaci umieszczenia nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych opiera się na wykazywaniu rzekomej niezgodności przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.) - która w tym zakresie dopuszcza również stosowanie środków przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (art. 109 § 2 pkt 5 Kro w zw. z art. 6 pkt. 11 u.p.n.) - z przepisami ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Koncepcja, że umieszczanie nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie jest właściwe i łamie prawa dzieci, jest forsowana od czasu nowelizacji w 2003 r. wcześniej obowiązującej ustawy o pomocy społecznej. Wówczas to, wraz ze „zwróceniem” młodzieżowych ośrodków wychowawczych do resortu oświaty, zmieniono definicję placówki opiekuńczo-wychowawczej (nie przewidziano dalszego istnienia placówki typu resocjalizacyjnego) i wykreślono ze słowniczka ustawy o pomocy społecznej definicję dziecka niedostosowanego.

Nie oznacza to jednak, że niedostosowane społecznie, pozbawione całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej dzieci, nie mogą być umieszczone w placówce typu socjalizacyjnego lub rodzinnego (80 ust.1 i 3 tej ustawy). Analiza przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ze zm. nie wskazuje, aby możliwe było wyłączenie problematyki dziecka niedostosowanego społecznie z zakresu ustawy. Byłoby to także, jak się wydaje, sprzeczne z założeniem integralności działań pomocowych. W szczególności art. 2 ust. 1, który określa cel tej pomocy jako instytucji polityki społecznej państwa, a także treść art. 70 ust.1 oraz art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje, że taki zabieg jest zabiegiem sztucznym. Umieszczanie nieletnich w rodzinach zastępczych, które jest środkiem przewidzianym w tym samym art. 109 §2 pkt 5 Kro (zbędnie wymienionym dodatkowo w art. 6 pkt 9 u.p.n., razem z placówkami oświatowymi), nie jest oprotestowane (zgodnie z art. 72 ust. 2 i art. 74 ust. 4 ustawy

o pomocy społecznej rodzina zastępcza może być ustanowiona również dla dziecka niedostosowanego społecznie - jest to wówczas rodzina zastępcza specjalistyczna). Wykorzystywanie argumentu o łamaniu praw dzieci niedostosowanych w przypadku umieszczenia ich w placówkach „które nie są przygotowane do prowadzenia działań resocjalizacyjnych” oznacza jedynie, że cała ta grupa jest bezzasadnie traktowana jako całość lub przyjmuje się, że sąd wydający orzeczenie w stosunku do konkretnego nieletniego nie dysponuje szczegółową opinią na jego temat lub ją zignorował. Umieszczanie nieletnich w tym trybie w istocie powinno zdarzać się sporadycznie - w przypadkach uzasadnionych sytuacją nieletniego, jego cechami osobowościowymi, oceną stopnia jego demoralizacji. W każdym momencie postępowania wykonawczego powinna też istnieć możliwość zweryfikowania tej decyzji przez sędziego. Natomiast oczywistym łamaniem praw dzieci są pobyty nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych spowodowane brakiem miejsc w placówkach resocjalizacyjnych oraz różnego typu problemami organizacyjnymi (zbędne blokowanie miejsc, zamykanie placówek resocjalizacyjnych na okres wakacji lub ferii i in.). W rzeczywistości pracę w placówkach podległych resortowi pomocy społecznej dezorganizuje przebywanie tam wychowanków - nieletnich, posiadających niewykonane, prawomocne orzeczenia o umieszczeniu w placówkach resocjalizacyjnych. Dyskusja powinna zatem koncentrować się na niewłaściwej praktyce stosowania racjonalnych zapisów ustawy.

Inną odsłoną problemu nieefektywności umieszczenia w placówkach docelowych jest pozostawianie w środowisku otwartym nieletnich, w stosunku do których orzeczono docelowy środek w postaci umieszczenia w placówce, bez względu na jej rodzaj. Kwestia ta warta jest poważnego omówienia nie tylko w wymiarze statystycznym. Nieletnich takich powinny także obejmować działania pomocy społecznej (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy). Z kolei koordynowanie działań różnych instytucji wobec nieletniego jest w zasadzie zadaniem kuratorów sądowych. Postępowanie wykonawcze w takich przypadkach powinno być prowadzone z dużą starannością. Dobrze zorganizowany okres pobytu w środowisku otwartym jest dużą szansą dla nieletniego. Nieletniemu trzeba stworzyć taką szansę (działania Fundacji Powiślańskiej pokazują, że warto), a także powinien zostać z niej uważnie rozliczony. W przypadku przedłużonego okresu oczekiwania na miejsce w placówce obligatoryjne winno być dokonanie oceny, czy środek w postaci umieszczenia nieletniego w placówce nie powinien zostać zmieniony lub uchylony, zgodnie z wyrażoną w art. 79 u.p.n. zasadą elastyczności stosowania środków.

Automatyczne wykonywanie orzeczonego środka, gdy pobyt nieletniego we wspierającym go środowisku otwartym przyniósł korzystne dla przebiegu jego resocjalizacji skutki, jest nieracjonalne i sprzeczne z założeniami ustawy. Każdy pobyt

w zamkniętym i sztucznym środowisku placówki oznacza, iż po jej opuszczeniu niezbędne będzie trudne, kosztowne i mało efektywne usamodzielnianie wychowanka.

W pierwszym rzędzie należy zatem zbadać:

- ile było w ostatnich latach przypadków „pierwotnego” (nie zaś wymuszonego „brakiem” miejsc w placówce resocjalizacyjnej) umieszczenia nieletnich w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- ilu nieletnich faktycznie przebywało tam w ostatnich latach,
- konieczna jest analiza postępowań wykonawczych prowadzonych wobec nieletnich, którzy „oczekują” w swym środowisku na umieszczenie w placówkach, przez pryzmat oddziaływań instytucji pomocowych, oświatowych i sądowych na rzecz nieletnich i ich rodzin oraz decyzji sędziowskich wobec nieletniego w tym okresie.

Ad. 2. Również w przypadku tymczasowego umieszczania nieletnich na czas trwania postępowania w placówkach resocjalizacyjnych podlegających Ministerstwu Edukacji Narodowej (t.j. młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii) oraz w ośrodkach szkolno-wychowawczych (art. 26 u.p.n.), podstawowym problemem jest nadużywanie tego rozwiązania, które powinno być - z wielu względów - zastąpione nadzorem wykonywanym w środowisku nieletniego.

Kwestionowanie tymczasowego umieszczania nieletnich w resocjalizacyjnych placówkach oświatowych uzasadniane jest organizacją kształcenia specjalnego, które jest w nich prowadzone. Praktyka pokazuje, że dobranie nieletniemu odpowiedniej placówki (jako środka tymczasowego) jest trudne. Nie jest przy tym istotna jej odległość od miejsca zamieszkania dziecka i sądu, przed którym toczy się postępowanie. Podstawowe znaczenie ma to, aby profil prowadzonego w niej kształcenia był zgodny z potrzebami edukacyjnymi nieletniego i obecnym etapem jego kształcenia (nie jest możliwe, żeby szkoła funkcjonująca w placówce obejmowała wszystkie poziomy i rodzaje kształcenia specjalnego). Trudności te potęguje chroniczny brak miejsc w mow-ach i mos-ach (w załączeniu - raport przygotowany w Centrum Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej przy MEN do sprawy RPO-475869-VII, RPO-580161-VII). Procedura kierowania jest wieloetapowa, a w międzyczasie powinna być zebrana niezbędna dokumentacja nieletniego, w tym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. W efekcie, praca związana z czasowym umieszczeniem nieletniego w ośrodku, dowiezienie go do niego mimo znacznej niekiedy odległości oraz niełatwa zwykle adaptacja nieletniego w placówce nie muszą zostać zdyskontowane (sąd dla nieletnich w orzeczeniu kończącym postępowanie nie musi przecież orzec tego środka jako docelowego).

Nie są to jeszcze wszystkie problemy związane ze stosowaniem tego rozwiązania:

- w przypadku, gdy postanowienie nie zostanie zrealizowane i do umieszczenia w placówce nie dojdzie, traci na tym autorytet wymiaru sprawiedliwości,
- z kolei z uwagi na odległość m.o.w., m.o.s. i o.s.w. do sądu i rodziny nieletniego, a także trudności adaptacyjne, stosowanie takich środków jako tymczasowych jest też zwykle niekorzystne dla nieletniego i toku jego sprawy,
- wykorzystywanie ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci z poszczególnymi rodzajami niepełnosprawności jako placówek tymczasowych może być uzasadnione jedynie szczególnymi względami (z podobnymi zastrzeżeniami, jakie dotyczyły placówek opiekuńczo-wychowawczych),
- co więcej, treść art. 26 ustawy wyraźnie wskazuje, że środki tymczasowe w postaci umieszczenia w placówce należy stosować wyjątkowo (*„Wobec nieletniego można tymczasowo zastosować nadzór organizacji młodzieżowej lub innej organizacji społecznej albo zakładu pracy, a także nadzór kuratora lub innej osoby godnej zaufania, a jeżeli byłoby to niewystarczające - umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii, ośrodku szkolno-wychowawczym (...)”*). Zatem może mieć ono miejsce tylko wówczas, gdy poważne względy przesądzają o tym, że nie jest możliwe orzeczenie środka tymczasowego polegającego na zastosowaniu nadzoru w środowisku nieletniego.

Z uwagi na treść ustawy, dobro nieletniego, a także efektywność procesu jego resocjalizacji również w tym przypadku - podobnie jak w sprawach omawianych w punkcie 1 - bardziej odpowiednie jest uruchomienie w środowisku lokalnym wszechstronnych działań, wraz z właściwym dla konkretnego przypadku poradnictwem. W zasadzie w każdym przypadku wszczęcia postępowania wyjaśniającego punktem wyjścia powinno być skoordynowanie działań instytucji funkcjonujących w obrębie różnych resortów w celu zdiagnozowania sytuacji nieletniego i niezwłocznego opracowania programu działań wspierających nieletniego i jego rodzinę. Program taki powinien być również odpowiednio weryfikowany, a przy okazji wydania orzeczenia „docelowego” - podsumowany. Praktycy, którzy widzą taką potrzebę, od lat tworzą w niektórych powiatach i gminach tzw. „ośrodki wsparcia”. Tego rodzaju programy skutecznie realizują też niektóre organizacje pozarządowe.

Niestety, zazwyczaj wydanie orzeczenia o umieszczeniu w placówce dla nieletnich czy to na czas trwania postępowania, czy też docelowo (a niekiedy samo skierowanie sprawy dziecka do sądu dla nieletnich) sprawia, że szereg właściwych instytucji, nawet szkoły, uznają sprawę „zbyt trudnego” dziecka za załatwioną i

przestają się nim zajmować. W tym czasie postępuje degradacja nieletniego. Nieletni, którzy trafiają do m.o.w. mają często kilkuletnie opóźnienie szkolne. Sygnalizują w rozmowach, że w okresie „oczekiwania” na placówkę funkcjonowali bez jakiegokolwiek wsparcia instytucjonalnego, często także poza domem.

Ad. 3. Pomysł traktowania młodzieżowych ośrodków socjoterapii jako placówek resocjalizacyjnych (tak tymczasowych, jak i docelowych) wzbudził poważny opór w gronie pracowników tych placówek. Powoływali się oni na długoletnie tradycje pracy z młodzieżą trudną, która jednak zwykle nie miała kontaktów z sądem dla nieletnich. W wielu tych ośrodkach nie ma internatów. Podstawą pracy z młodzieżą dla której m.o.s. jest zwykle ostatnią szansą na uzyskanie wykształcenia (ale też i pogodzenie się ze światem), jest dobrowolność i swoisty kontrakt.

Ad. 4. U podstaw koncepcji umieszczania dziecka w placówkach podległych różnym resortom leżą sztywne podziały międzyresortowe. Placówki oświatowe z założenia były „nieferyjne” i nie udzielały „świadczeń opiekuńczych”. Dziecko niedostosowane (jak również niepełnosprawne) przebywające na codzień w placówce resocjalizacyjnej (lub, odpowiednio, ośrodku szkolno-wychowawczym), ma mieć według tej zasady stałe miejsce w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

System ten jest nadmiernie skomplikowany, powoduje szereg nie zawsze realizowanych rozliczeń między placówkami i różnymi instytucjami. Jest w ocenie pracowników placówek nieefektywny. Nie może zatem dobrze służyć dzieciom, których potrzeby ma - teoretycznie - zaspokajać. Być może należy go stosować jedynie w przypadkach, kiedy nieletni nie mają rodziców, lub rodzice pozbawieni są władzy rodzicielskiej, a opiekunem prawnym dziecka jest wychowawca z placówki (teoretycznie może się wówczas zdarzyć, że stosowanie środka orzeczonego w trybie u.p.n. zakończy się przed uzyskaniem przez nieletniego pełnoletniości).

Przed wszystkim jednak należy zbadać, czy rozwiązanie to stabilizuje sytuację nieletnich, czy też raczej destabilizuje ją.

W przypadku wszystkich rozwiązań przedstawionych w pkt 1- 4 ocena argumentów „za” i „przeciw” powinna być dokonana przy uwzględnieniu dobra dziecka i w oparciu o racjonalny model zapobiegania przestępczości nieletnich.

Z tego punktu widzenia obecny stan realizowania orzeczeń w sprawach nieletnich jest niewłaściwy i powinien zostać zmieniony. Kluczem jest współpraca na rzecz nieletniego w jego środowisku, przy wykorzystaniu potencjału niemałej liczby

instytucji, które funkcjonują w obrębie trzech zainteresowanych resortów (jak też niektórych, sprawdzonych organizacji obywatelskich).

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) - do odpowiedniego wykorzystania. Będę zobowiązany za powiadomienie o kierunku przyjętych rozwiązań, a także efektach prac Zespołu. Proszę również o przesłanie materiałów i analiz dotyczących postępowania wykonawczego prowadzonego w stosunku do nieletnich oczekujących na wykonanie orzeczeń o umieszczeniu w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości, o ile takie były opracowane w ostatnich latach w Ministerstwie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich