



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSR.422.22.2017.MK

Warszawa, 06 listopada 2017 roku

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny**

w załączeniu przedstawiam propozycję zmian przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2016 r. poz. 1654). Dotyczą one:

- 1) stosowanych wobec nieletniego środków wychowawczych, zawartych ww. ustawie w zakresie skierowania nieletniego do ośrodka kuratorskiego,
- 2) urealnienia stosowania środka wychowawczego w postaci zobowiązania nieletniego do wykonywania określonych prac na rzecz społeczności lokalnej,
- 3) rezygnacji z nadzoru zakładu pracy i wprowadzenia w jego miejsce nowego środka wychowawczego w postaci nadzoru szkoły,
- 4) szerszego wykorzystania mediacji jako narzędzia rozwiązywania konfliktów karnych i sporów,
- 5) umocowania ustawowego instytucji izb policyjnych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Propozycje ukierunkowane są także na wprowadzenie możliwości oddziaływania na rodzinę, która przeżywa trudności opiekuńczo-wychowawcze, poprzez pracę z dzieckiem i rodzicami prowadzoną w ośrodku kuratorskim. Wiąże się to z koniecznością wprowadzenia zmiany do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682).



28 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

W pakiecie propozycji Rzecznika Praw Dziecka zgłaszanym w niniejszym wystąpieniu, znalazły się także „Standardy pracy ośrodków kuratorskich”. Celem Standardów jest osiągnięcie wysokiego poziomu pracy wychowawczej prowadzonej w ośrodkach, ukierunkowanej na wszechstronny rozwój dzieci, przeciwdziałanie demoralizacji i zaniedbaniom opiekuńczo-wychowawczym, a także podniesienie i ujednolicenie standardów pracy merytorycznej i działalności organizacyjnej ośrodków kuratorskich.

Przedstawione propozycje są efektem dyskusji, które toczyły się w ramach spotkań „Debaty prawa nieletnich”, zorganizowanej przez Rzecznika Praw Dziecka oraz prac powołanego przez Rzecznika „Zespołu ds. opracowania standardów pracy ośrodków kuratorskich”. Uczestnikami Debaty byli prawnicy, pedagodzy, psychologowie, filozofowie, sędziowie i kuratorzy, przedstawiciele świata nauki i praktycy, osoby zajmujące się problematyką prawa nieletnich. Przedmiotem Debaty było ustalenie, czy obowiązujące regulacje prawne w zakresie prawa nieletnich są zgodne z prawem międzynarodowym, w szczególności z postanowieniami Konwencji o prawach dziecka.

Wypracowane propozycje wychodzą przede wszystkim naprzeciw potrzebom dzieci, ale również spełniają oczekiwania środowisk zajmujących się tematyką nieletnich.

Wobec trwającej dyskusji o transformacji systemu resocjalizacji nieletnich w Polsce, należy zasygnalizować, jak istotnym jej elementem jest środek wychowawczy w postaci skierowania do ośrodka kuratorskiego. Przez niektórych specjalistów traktowany jako swoista odmiana nadzoru kuratorskiego sprawowanego przez zespół kuratorów sądowych zatrudnionych w ośrodku kuratorskim i polegający na profesjonalnej organizacji czasu pozaszkolnego nieletnich poprzez działalność profilaktyczną, opiekuńczo-wychowawczą i resocjalizacyjno-terapeutyczną zmierzającą do zmiany postaw uczestników zajęć ośrodka w kierunku społecznie pożądanym.

Środek wychowawczy w postaci skierowania do ośrodka kuratorskiego stosowany jest przez sądy najczęściej w sytuacji braku realizacji przez dziecko obowiązku szkolnego, jego zagrożenia demoralizacją, pochodzenia dziecka z rodziny tzw. niewydolnej wychowawczo, młodzieży ze środowisk szczególnie trudnych i zaniedbanych. Ma na celu wdrożenie dzieci do poprawnego funkcjonowania w relacjach społecznych i rolach życiowych, poprzez nauczenie umiejętności radzenia sobie z trudnościami, budowanie celów i planów życiowych, rozwijanie zainteresowań, w tym edukacyjnych, wyrabianie konstruktywnych sposobów spędzania wolnego czasu, kształtowanie umiejętności prospołecznych i poczucia

odpowiedzialności, budowanie wzorca opiekuńczości w przyjaznych relacjach z dorosłym, eliminowanie zaniedbań wychowawczych i środowiskowych.

Dziecko otrzymuje w ośrodku pomoc w nauce oraz ma zapewnioną możliwość właściwego spędzenia wolnego czasu, a także dożywienie. Uczenie prawidłowych nawyków żywieniowych, wspólne przygotowywanie i spożywanie posiłków wraz z nabywaniem umiejętności zachowania się przy stole, stanowi istotny element resocjalizacji.

Bez wątpienia ośrodki kuratorskie są alternatywą dla izolacyjnych środków wychowawczych i poprawczego. Funkcjonowanie ośrodków kuratorskich w środowiskach lokalnych jest niezbędne dla dziecka, aby praca z nim prowadzona była bez oderwania od rodziny, zmiany szkoły, środowiska rówieśniczego, wśród osób bliskich dziecku.

Dziecko uczęszczając na zajęcia w ośrodku w naturalny sposób przechodzi proces wychowawczy. Socjalizacja w warunkach wolnościowych nie powoduje oporu dziecka i jego środowiska rodzinnego. Wspomaga także funkcję wychowawczą rodziny, stanowiąc równocześnie pracę resocjalizacyjną z rodziną, oddziałuje także na rodzeństwo dziecka. Jest wsparciem dla rodzin przeżywających kryzys.

W ośrodkach kuratorskich pracują zawodowi kuratorzy sądowi, kuratorzy społeczni oraz inni specjaliści służący dzieciom swoją wiedzą i doświadczeniem, a więc osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Z tych względów, w ocenie Rzecznika Praw Dziecka, skierowanie do ośrodka kuratorskiego jest ważnym środkiem w katalogu środków wychowawczych, choć w praktyce często niedocenianym. Ośrodki kuratorskie powinny stać się jednym z podstawowych składników systemu resocjalizacji nieletnich, powinny funkcjonować przy każdym sądzie rejonowym.

Praca z dziećmi prowadzona w ośrodkach kuratorskich przynosi nie tylko świetne efekty. Jest również najtańszą z form oddziaływania wychowawczego na dziecko. Przykładowo, na podstawie danych powiatu malborskiego, koszt jednego miejsca w zakładzie poprawczym czy schronisku dla nieletnich wynosi prawie 11 tys. zł, jednego miejsca w młodzieżowym ośrodku wychowawczym – około 4 tys. zł. Koszt utrzymania jednego miejsca w ośrodku kuratorskim to około 300 zł (*vide*: załącznik nr 2).

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka konieczne jest wprowadzenie szeregu rozwiązań umożliwiających rozwój i efektywną pracę ośrodków kuratorskich, doskonalenie ich struktury i organizacji, uregulowanie statusu prawnego kierownika i kuratorów zatrudnionych w ośrodku, statusu organizacyjnego i finansowego ośrodka.

Regulacja ośrodków kuratorskich powinna obejmować kompleksowe rozwiązanie funkcjonowania ośrodków, w tym tworzenie, finansowanie, określenie zadań ośrodka, osób tam pracujących, sposób powoływania i odwoływania kierownika ośrodka kuratorskiego oraz jego obowiązki, uprawnienie kuratora do przetwarzania danych osobowych. Zmiany te powinny być więc wprowadzone nie tylko do przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (m.in. art. 7 § 1 pkt 1, art. 26, art. 73 § 1, art. 84), ale także do ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 795).

Dodatkowo należy uzupełnić regulacje prawne zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym o włączenie ośrodków kuratorskich do pracy z rodziną, która przeżywa trudności opiekuńczo-wychowawcze, poprzez uzupełnienie art. 109 o skierowanie małoletniego do ośrodka kuratorskiego i zobowiązanie jego rodziców do współpracy z ośrodkiem.

Propozycja zmiany art. 109 jest *de facto* powrotem do rozwiązań obowiązujących przed 2001 r. Rzeczywistość pokazała, że błędem było odebranie sądom możliwości skierowania do ośrodka kuratorskiego małoletnich. Konieczne jest więc przywrócenie narzędzia oddziaływania na dziecko i jego rodziców w postaci wsparcia rodziny, udzielonego w ośrodkach kuratorskich.

Zmiany przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wymagają także kwestie dotyczące nadzoru nad nieletnim. Praktyka pokazuje, że nadzór nad nieletnim prowadzony przez zakład pracy jest instytucją martwą. Z tego względu należałoby z tego środka wychowawczego zrezygnować i wprowadzić w jego miejsce nadzór szkoły.

Szkoła powinna pełnić szczególną rolę i aktywnie uczestniczyć w procesie wychowawczym dziecka. Obowiązujące rozwiązanie z art. 32j ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wydaje się niewystarczające. W omawianym zakresie, konieczne są zmiany do art. 6, art. 26, art. 70c, art. 73 § 1 oraz dodanie delegacji ustawowej do wydania przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej rozporządzenia, określającego warunki i sposób wykonywania obowiązków i uprawnień przez szkołę, której powierzono sprawowanie nadzoru nad nieletnim.

Konsekwencją przyjęcia powyższej propozycji będzie wprowadzenie zmian związanych z rezygnacją z środka wychowawczego w postaci nadzoru zakładu pracy w art. 6 pkt 4, art. 26, art. 70c, art. 70d, art. 70e pkt 2.

Zmiany wymaga również przepis dotyczący stosowania wobec nieletniego środków tymczasowych, określonych w art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Nie wskazuje on bowiem wprost, czy wobec nieletniego możliwe jest zastosowanie tylko jednego z środków określonych w przepisie. W praktyce orzecniczej sądów występują tu różne stanowiska. Jedne z nich interpretują przepis jako dający możliwość orzeczenia jedynie jednego z środków tymczasowych, inne zaś stosują wykładnie rozszerzającą i orzekają jeden lub więcej z wymienionych środków. Przepis wymaga więc doprecyzowania i uzupełnienia poprzez dodanie, że wobec nieletniego można zastosować więcej niż jeden z wymienionych środków, jeżeli przemawiają za tym względy wychowawcze.

Koniecznością wydaje się także zmiana regulacji dotyczącej mediacji w sprawach nieletnich. Jest to metoda ucząca dzieci, które popełniły czyn karalny świadomego przyjęcia odpowiedzialności za poczynione zło i zadośćuczynienia pokrzywdzonemu. Mediacja w sprawach nieletnich jest instytucją, po którą zarówno strony jak i sądy sięgają bardzo rzadko. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka konieczne jest wprowadzenie mechanizmów zachęty do korzystania z mediacji w sprawach nieletnich. Zaznaczyć należy, że obowiązująca, bardzo skromna regulacja mediacji w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, nie przystaje do obecnych realiów.

Kolejnym niewykorzystywanym, choć bardzo potrzebnym narzędziem oddziaływania na proces wychowawczy nieletniego jest środek wychowawczy w postaci zobowiązania nieletniego do wykonania określonych prac lub świadczeń na rzecz społeczności lokalnej. Sądy w bardzo niewielkim zakresie orzekają tego rodzaju zobowiązanie, a w sytuacjach gdy środek ten jest orzeczony – występuje problem z jego wykonaniem.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich enigmatycznie wskazuje zobowiązanie do wykonania prac lub świadczeń na rzecz społeczności lokalnej jedynie w katalogu środków wychowawczych, umieszczonym w art. 6. Nie określa w szczególności warunków wykonania pracy czy świadczenia, nadzoru nad wykonaniem, ubezpieczenia nieletniego od następstw nieszczęśliwych wypadków. Uregulowanie tych kwestii jest warunkiem koniecznym dla możliwości orzeczenia i wykonania tego środka wychowawczego. Należałoby zatem uzupełnić regulację prawną o rozwiązania podobne do obowiązujących w przypadku wykonywania kary ograniczenia wolności orzeczonej w postaci wykonywania pracy społecznie użytecznej, dostosowując je odpowiednio do celu oddziaływania na nieletniego i specyfiki spraw z tej kategorii.

Opierając się na regulacjach międzynarodowych, w szczególności na Konwencji o prawach dziecka należy mieć na względzie, że pozycja nieletniego w postępowaniu

sądowym powinna być zabezpieczona w stopniu wyższym niż gwarancje procesowe obowiązujące w odniesieniu do młodocianego lub innego dorosłego sprawcy przestępstwa.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, regulacje zawarte w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich nie gwarantują takiego zabezpieczenia. Umieszczenie nieletniego w schronisku dla nieletnich jest formą pozbawienia wolności. Przepisy regulujące pozbawienie człowieka wolności powinny być precyzyjne, określać każdorazowo termin izolacji oraz czas maksymalnego pobytu w schronisku. Powinny także przewidywać środki zaskarżenia każdej decyzji o umieszczeniu w schronisku i termin ich rozpoznania. W myśl art. 27 § 6 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, łączny pobyt nieletniego w schronisku dla nieletnich do czasu wydania przez sąd pierwszej instancji postanowienia kończącego w sprawie, nie może być dłuższy niż rok. Jeżeli w sprawie wystąpiła konieczność wydania opinii po przeprowadzeniu obserwacji psychiatrycznej, co do zasady, obserwacja ta nie powinna trwać dłużej niż 4 tygodnie. Termin obserwacji, po spełnieniu określonych warunków, może być przedłużony na czas określony, niezbędny do zakończenia obserwacji. Łączny czas obserwacji w danej sprawie nie może być dłuższy niż 6 tygodni (art. 25a § 4). Zgodnie z art. 27 § 6 zd. ostatnie, okresu obserwacji psychiatrycznej nie wlicza się do okresu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Przebywanie nieletniego na obserwacji psychiatrycznej jest *de facto* pozbawieniem wolności, gdyż obserwacja psychiatryczna prowadzona jest na oddziale zamkniętym zakładu leczniczego. Nie ma więc uzasadnienia niezaliczanie okresu pobytu na obserwacji psychiatrycznej do okresu maksymalnego pobytu w schronisku dla nieletnich. Obowiązująca regulacja wydłuża więc maksymalny okres pobytu w schronisku o czas ponad rok, określony w ustawie jako maksymalny.

Dodatkowo maksymalny roczny okres pobytu w schronisku dla nieletnich może zostać przedłużony – na warunkach wskazanych w § 7 – na czas oznaczony. Ustawa nie wskazuje w tym przypadku żadnego maksymalnego okresu.

Regulacje ww. zakresie, dotyczące młodocianego lub innego dorosłego sprawcy przestępstwa dają zdecydowanie większe gwarancje procesowe (art. 263 k.p.k.) niż omówiona wyżej regulacja obowiązująca wobec nieletniego, zarówno co do okresu maksymalnego, jak i trybu orzekania oraz składu sądu.

W odniesieniu do środków zaskarżenia postanowienia w zakresie zaskarżenia terminu trzech miesięcy pobytu nieletniego w schronisku, ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich nie daje możliwości zaskarżenia postanowienia co do samego oznaczenia terminu umieszczenia w schronisku dla nieletnich. Praktyką sądów jest orzekanie o umieszczeniu

nieletniego już w pierwszym postanowieniu na okres trzech miesięcy, choć ustawa jasno wskazuje na możliwość określenia terminu do trzech miesięcy. Wniosek o braku możliwości zaskarżenia w omawianym zakresie wynika z treści art. 29 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, gdzie ustawodawca pominął § 3 art. 27.

Status nieletniego w postępowaniu nie jest także odpowiednio zabezpieczony w odniesieniu do terminu rozpoznania zażalenia na postanowienie o umieszczeniu nieletniego w schronisku dla nieletnich. O niezwłoczności rozpoznania zażalenia na stosowanie tymczasowego aresztowania wobec młodocianego lub innego dorosłego sprawcy przestępstwa mówi przepis art. 252 § 3 k.p.k.. Wspomniany przepis art. 29 obowiązek niezwłocznego rozpoznania zażalenia nakłada tylko w przypadku postanowienia wydanego w trybie art. 25a § 3 i 4 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Należałoby więc, uzupełnić treść przepisu art. 29 także o niezwłoczność rozpoznania zażeń na postanowienia wydane w trybie art. 27.

Odnosząc się do regulacji dotyczącej ustanowienia obrońcy z urzędu w myśl art. 32c § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, uwzględnienie wniosku nieletniego uzależnione jest od uznania prezesa sądu, że udział obrońcy w sprawie jest potrzebny. Regulacja ta znacznie odbiega od gwarancji procesowych obowiązujących wobec młodocianego lub innego dorosłego sprawcy przestępstwa (*vide*: art. 78 § 1 k.p.k.). Przepisy procedury karnej przewidują także tzw. obronę obligatoryjną w sytuacji, gdy sąd uzna to za niezbędne ze względu na inne okoliczności niż wymienione wprost w przepisie, utrudniające obronę (art. 79 § 2 k.p.k.), a także gdy oskarżonemu zarzucono zbrodnię (art. 80 k.p.k.). Obrony obligatoryjnej nie przewiduje ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Kwestią porządkującą jest propozycja umocowania ustawowego policyjnych izb dziecka w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, poprzez dodanie do art. 83 przepisu, że zasady tworzenia i znoszenia policyjnych izb dziecka, ich organizację i działanie określają odrębne przepisy.

Oprócz przedstawionych powyżej postulatów w zakresie zmiany przepisów prawa, Rzecznik Praw Dziecka przedstawia także „Standardy pracy ośrodków kuratorskich”, z prośbą o uwzględnienie ich treści w rozporządzeniu dotyczącym ośrodków kuratorskich.

W przypadku nieuwzględnienia treści dokumentu w rozporządzeniu, zwracam się z prośbą o przekazanie Standardów do realizacji w pracy ośrodków kuratorskich.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka wprowadzenie proponowanych zmian w przepisach prawa oraz Standardów pozwoli na zabezpieczenie potrzeb najmłodszych, co w konsekwencji przełoży się na pełniejszą realizację praw dziecka.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 10a i art. 11 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o uwzględnienie powyższych propozycji w pracach legislacyjnych prowadzonych w resorcie sprawiedliwości.

Stawoemur Jucenik
Marek Jankowski

Załączniki:

1. Standardy pracy ośrodków kuratorskich;
2. Miesięczny koszt pobytu nieletniego w placówce o charakterze resocjalizacyjnym.