



Warszawa, dnia

9

sierpnia 2010 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSR/500/20-1/2010/KC

Pani

Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

Wspaniałe Pani Minister,

W nawiązaniu do spotkania ministrów, jakie odbyło się w dniu 1 października 2009 r. w Biurze Rzecznika Praw Dziecka a dotyczyło problemów z zapewnieniem właściwej opieki dzieciom, które trafiają do placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek resocjalizacyjnych (młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii) przedstawiam zdiagnozowane problemy wymagające rozwiązania:

1. Brak skutecznej realizacji postanowień sądów o umieszczeniu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Obecnie - zgodnie z danymi Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej wg danych na dzień 6 sierpnia br. na miejsce w MOW-ie czeka 330 nieletnich, natomiast na miejsce w MOS-ie ponad 1169 nieletnich. Są to dane, które dotyczą jedynie nieletnich umieszczonych w tych placówkach zgodnie z postanowieniami sądów. Pomimo tego że liczba miejsc w tych placówkach na przestrzeni ostatnich kilku lat wzrosła prawie dwukrotnie, nadal na miejsce oczekuje 1,5 tys. nieletnich. Wydaje się, że zwiększanie liczby miejsc nie rozwiązuje problemu.
2. Problem braku placówek interwencyjnych funkcjonujących w systemie oświaty, przeznaczonych do tymczasowego umieszczania nieletnich. Problem powstał po 2004 r. po przekazaniu młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii z resortu pracy do resortu edukacji. Placówki oświatowe nie mają warunków do przyjmowania dzieci w trybie tymczasowym. Wykonywanie orzeczeń tymczasowych utrudnia, a czasem uniemożliwia właściwe oddziaływanie wobec nieletniego. Dzieci trafiają do pogotowia opiekuńczego, co też nie jest najlepszym rozwiązaniem z uwagi na

przebywanie w jednym miejscu dzieci, które pozbawione są opieki rodziców i nieletnich zdemoralizowanych;

3. Coraz więcej wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych kierowanych jest do młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, co może świadczyć o trudnościach w realizacji funkcji wychowawczych przez te placówki. Wg danych resortu edukacji zdarza się, że wychowankowie domów dziecka stanowią 30% wychowanków MOW i MOS.

Wiem, że w 2007 r. został powołany Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, koordynowany przez Ministra Sprawiedliwości, który między innymi miał się zajmować zapewnieniem skutecznej realizacji postanowień sądowych o umieszczeniu nieletnich w MOW lub MOS. Prace zespołu dotyczą w głównej mierze nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a więc tylko małego wycinka poruszonej problematyki.

Przedstawione powyżej problemy dotyczące wychowania i resocjalizacji nieletnich są problemami ponadresortowym. Krzyżują się tu działania resortu sprawiedliwości, polityki społecznej oraz edukacji dlatego też konieczna jest współpraca. W związku z tym wystąpiłem do ww. ministerstw o wskazanie przedstawicieli do powołanej przeze mnie grupy roboczej, która ma się zajmować tą tematyką. Spotkanie grupy roboczej planowane jest na początek września br. po przeprowadzeniu aktualizacji problemu i zapoznaniu się z podjętymi działaniami przez zainteresowane w sprawie resorty.

Przestawiając powyższe, stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.) zwracam się do Pani Minister o przekazanie informacji o podjętych przez resort działaniach w celu rozwiązania, czy zminimalizowania powyższych zagadnień. Podobne wystąpienie kieruję w dniu dzisiejszym do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Informacje z poszczególnych resortów konieczne są do dokonania analizy problemu i wypracowania wspólnych działań systemowych. Uważam, że należy pilnie szukać kompleksowych rozwiązań, gdyż na dzień dzisiejszy nie ma w Polsce zintegrowanego systemu opieki nad dzieckiem. Funkcjonowanie obecnych rozwiązań prowadzi do utrwalania niekorzystnego zjawiska dzielenia dziecka potrzebującego pomocy na resorty.

Z wyrazami szacunku
Marek Jankowski



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

DZSE-EM-043/102/2010

Warszawa, 2010-08-13

Pan

Marek Michalak

Rzecznik Praw Dziecka

Panie Ministrze

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika (Nr ZSR/500/20-1/2010/KC w sprawie problemów z zapewnieniem właściwej opieki dzieciom, które trafiają do placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii pragnę przede wszystkim gorąco podziękować za dokonaną przez Pana Rzecznika szeroką diagnozę problemów dotyczących polskiego systemu opieki zastępczej i resocjalizacji oraz inicjatywę budowy ponadresortowego, kompleksowego rozwiązania tych problemów.

Kwestie te stanowią od kilku lat przedmiot szczególnego zainteresowania i troski Ministra Edukacji Narodowej. Minister Edukacji Narodowej wielokrotnie podnosił na forum międzyresortowym problemy związane z ponadresortowym charakterem resocjalizacji nieletnich, znajdującej się w zakresie działania resortu sprawiedliwości, pomocy społecznej, zdrowia, edukacji oraz resortu spraw wewnętrznych, specyfikę oddziaływań i konieczność podjęcia działań na rzecz optymalizacji funkcjonowania tego obszaru.

Minister Edukacji Narodowej również przeprowadził diagnozę głównych problemów związanych z funkcjonowaniem tego obszaru – której rezultaty są zgodne z wynikami analizy przeprowadzonej przez Pana Rzecznika.

Ad. 1. Podzielam pogląd o konieczności dokonania pogłębionej analizy kwestii dalszego zwiększania liczby miejsc w placówkach, do których kierowani są nieletni na mocy postanowienia sądu. Z danych centralnego systemu wskazywania miejsc (raport „Analiza bazy i struktury miejsc w MOW i MOS 2009”, z grudnia 2009 r.) wynika, że w 2009 r. w systemie oświaty funkcjonowało 2660 miejsc w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii oraz 4274

miejsca w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (dane z 31.10.2009 r.). Łącznie placówki MOW i MOS dysponują zatem około 7 tys. miejsc. Jednocześnie do systemu wskazywania miejsc zostało skierowanych 4888 nieletnich, posiadających postanowienie sądowe o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW oraz 3607 nieletnich posiadających postanowienie o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOS. Tak więc w sumie postanowienia o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW lub MOS posiadało 8495 nieletnich.

Należy zauważyć, że w 2004 r., kiedy placówki te znalazły się w kompetencjach resortu oświaty, dysponowały łącznie 3021 miejscami. Na umieszczenie w placówkach oczekiwało w tym czasie około 1500 nieletnich.

Na przestrzeni lat 2004 – 2009 liczba miejsc wzrosła z około 3 tys. miejsc do prawie 7 tysięcy. W tym okresie przybyło zatem około 4 tys. miejsc – ich stan wzrósł o około 130 %.

Należy zauważyć, że jednocześnie dane demograficzne dotyczące nieletnich mówią o zmniejszającej się populacji w tej grupie wiekowej, dane z policyjnego systemu informatycznego *Temida* wskazują na stabilny stopień przestępczości nieletnich (zaś liczba nieletnich sprawców czynów karalnych nawet maleje), zaś ostatnie dostępne wyniki regularnych, międzynarodowych badań porównawczych prowadzonych w Polsce, dotyczących częstotliwości występowania zachowań problemowych (alkohol, narkotyki, przemoc) w środowisku dziecięco-młodzieżowym wskazują na zmniejszenie się skali tych zjawisk.

Pomimo tego nadal na miejsca w MOW i MOS oczekuje 1441 nieletnich, w tym 343 do MOW i 1088 do MOS (stan na 11.08.2010 r.).

Zjawisko to jest specyficzne dla Polski, podobnie jak tendencja do umieszczania nieletnich w placówkach wychowawczo-resocjalizacyjnych i socjoterapeutycznych praktycznie do pełnoletniości nieletniego. Należy podkreślić, że dane społeczne i naukowe nie uzasadniają umieszczania tak znaczącej liczby młodzieży w takich placówkach. Ponadto istnieją dane, a także doświadczenia innych krajów europejskich, mówiące o zasadności określania czasu trwania procesu socjoterapii (do roku) i resocjalizacji (do 2 lat). Zatem zarówno z punktu widzenia korzyści społecznych, jak i ze względu na wysokie koszty finansowe obecnego rozwiązania, nie jest to kierunek korzystny. Często przywoływany przykład Hiszpanii, porównywalnej pod względem liczebności populacji wskazuje, że w tego typu placówkach przebywa łącznie około 3000 wychowanków i liczba ta jest od lat względnie stała.

Powyższe dane wskazują na fakt, że dążenie do dalszego zwiększania liczby miejsc w takich placówkach nie rozwiązuje problemów społecznych, ani nie

stanowi skutecznego modelu reagowania na zjawiska społeczne. Taki model reagowania na niepożądane zjawiska społeczne nie likwiduje ich, a przyczynia się do generowania dalszych problemów, w myśl zasady, że zaspokojone potrzeby rodzą kolejne. W tym przypadku to kolejne zastępy nieletnich do umieszczenia w systemie placówek specjalnych. Aby rozwiązać ten problem należy przeciwdziałać rozszerzaniu się zjawiska demoralizacji nieletnich poprzez uprzedzające oddziaływania profilaktyczne i prewencyjne bezpośrednio w środowisku dzieci i młodzieży.

Dominujący obecnie – także w świadomości sędziów rodzinnych i służb społecznych - model oddziaływań interwencyjnych post factum nie jest właściwy ani wystarczający, a jego rozbudowa grozi wręcz utrwalaniem dysfunkcji. Skuteczne działania społeczne, wymagają realnego rozwiązywania problemów i likwidacji przyczyn, a nie skutków negatywnych zjawisk społecznych.

Jedną z takich przyczyn jest brak wsparcia rodzin niewydolnych wychowawczo i zagrożonych marginalizacją, inną – problem resortowości i braku integracji w rozwiązywaniu problemów dzieci i młodzieży, jeszcze inna – próby skanalizowania wszelkich problemów społecznych dotyczących dzieci i młodzieży do jednego resortu i jednej instytucji, czyli szkoły, której przekazuje się także zadania znacząco wykraczające poza obszar dydaktyczno-wychowawczy: opiekuńcze, rodzinne, lecznicze, resocjalizacyjne. Przykładowo, odnośnie orzecznictwa dotyczącego umieszczania nieletnich w MOW i MOS unikanie korzystania z „miękkich” form w stosowaniu środka wychowawczego, w tym szczególnie z opieki wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, jest przyczyną tworzenia swoistego, rozszerzającego się rynku potrzeb na kierowanie do tych placówek. Pozostałe kwestie warte rozważenia to problem szerokiej definicji pojęcia „demoralizacji”, będącego powodem do umieszczania w placówkach MOW i MOS. W sytuacji, kiedy 30 % wychowanków jest w nich umieszczonych z powodu wagarów, a znaczna grupa to wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, wydaje się konieczne nasilenie działań rozwiązujących te problemy w środowisku.

Ad.2. Kwestia tworzenia placówek interwencyjnych przeznaczonych dla nieletnich, funkcjonujących w resorcie oświaty, stanowi przykład resortowego podziału zadań i dzieci. Podział ten znalazł odzwierciedlenie także w rezultatach prac, względnie ich braku, Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, koordynowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Z punktu widzenia resortowego, analizując te kwestie należy – do podnoszonych wcześniej argumentów – dodać, że z punktu widzenia kompetencji resortów realizacja środka tymczasowego przez placówki oświatowe to zupełnie nowe zadanie, które de facto nie mieści się w zakresie

zadań edukacyjnych, realizowanych przez placówki systemu oświaty. W tym zakresie występuje niespójność pomiędzy przepisami ustaw kompetencyjnych, a ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Jest to zadanie o charakterze opiekuńczym i okresowym, tymczasowym – nie zaś dydaktyczno-wychowawczym. Zaś w przypadku MOS tymczasowe umieszczanie nieletnich stanowi działanie wykluczające się z działalnością socjoterapeutyczną.

Wdrożenie w system oświaty nowego zadania pociąga za sobą skutki finansowe związane z jego realizacją przez organy prowadzące (Minister Edukacji Narodowej nie prowadzi tych placówek) i wymaga zabezpieczenia środków finansowych na realne umożliwienie jej wdrożenia (przygotowanie bazy) oraz prowadzenie nowej działalności przez placówki oświatowe (nowe etaty). Wymaga także czasu na wdrożenie, ponieważ baza otwartych placówek oświatowych nie jest przygotowana do realizacji takiego zadania.

W związku z przedstawionymi powyżej problemami wydaje się zasadne szczegółowe rozważenie zasad i rozważenie możliwości realizacji tego zadania przez placówki oświatowe, aby poprzez zgodne z literą, ale sprzeczne z intencją prawa, wdrożenie takiego zadania nie zniszczyć możliwości prowadzenia działań socjoterapeutycznych w MOS i nie obniżyć jakości pracy wychowawczo-resocjalizacyjnej w MOW.

Wydaje się konieczne skorelowanie rozwiązań dotyczących orzecznictwa sądów powszechnych, edukacji i pieczy zastępczej w tym zakresie, na bazie szeroko zakrojonych zmian w związku z pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także po odpowiednim przygotowaniu MOW do realizacji tego zadania.

Ad. 3 Odnośnie poruszonej przez Pana Rzecznika kwestii wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych przenoszonych do MOW i MOS, pragnę zauważyć, że od dłuższego czasu coraz poważniejszym problemem stało się nasilające się dążenie placówek opiekuńczo-wychowawczych do umieszczenia znaczącej liczby - sprawiających stosunkowo nieznaczące problemy wychowawcze - wychowanków domów dziecka w placówkach resocjalizacyjnych i socjoterapeutycznych. W konsekwencji istotnie - w wielu placówkach MOW i MOS - wychowankowie domów dziecka stanowią znaczny procent wychowanków.

Należy tu podkreślić, że próba dokonania w ten sposób kolejnego podziału dzieci – na wymagające tylko pomocy socjalnej oraz wymagające opieki wychowawczej – jest skazana na niepowodzenie. Jeżeli zwiększająca się liczba wychowanków domów dziecka kierowanych do MOW i MOS jest wskaźnikiem dysfunkcji systemu opieki zastępczej i trudności w realizacji funkcji wychowawczej przez placówki opiekuńczo-wychowawcze podział taki nie

rozwiąże problemu. W praktyce bowiem niemal wszyscy, zwłaszcza starsi wiekiem podopieczni tych placówek, pochodzący z niewydolnych wychowawczo, dysfunkcyjnych, a niekiedy patologicznych środowisk wymagają intensywnych oddziaływań wychowawczych.

Tego rodzaju „poziome” przenoszenie dziecka z jednej placówki do drugiej jest przez specjalistów jednoznacznie kwalifikowane, jako przejaw dysfunkcji systemowej. Wydaje się, że trwające obecnie prace nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej powinny stanowić dobrą podstawę i właściwy moment do wprowadzenia rozwiązań zapobiegających pogłębianiu się tego zjawiska. Istotne dla komfortu pracy w placówkach opiekuńczo-wychowawczych będzie, planowane w przedmiotowej ustawie, zmniejszenie liczebności tych placówek do - co najwyżej - 14 wychowanków. Jednak na tle - formułowanych przez same placówki opiekuńczo-wychowawcze - sygnałów o trudnościach wynikających z braku przygotowania i umiejętności pracy z dziećmi sprawiającymi trudności wychowawcze - należy wziąć pod uwagę także kwestię konieczności znaczącego wzmocnienia kompetencji wychowawczych pracowników tych placówek.

Analiza zidentyfikowanych powyżej i analogicznych problemów w trybie współpracy zainteresowanych resortów, realizujących zadania z tego obszaru, stanowi szansę na opracowanie zintegrowanego, skutecznego ich rozwiązania. Jestem bardzo zobowiązany za stworzenie grupy roboczej, która będzie się zajmować tą problematyką - tak często stanowiącą przedmiot wystąpień ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania - w szerokim kontekście społecznym i merytorycznym, celem umożliwienia realnej pomocy i rozwiązywania problemów dzieci i młodzieży odpowiednio do ich potrzeb, w formule ponadresortowej, efektywnej i profesjonalnej.

Przyjmuję tę cenną inicjatywę z nadzieją, że podjęte dzięki niej przedsięwzięcia, zmierzające do optymalizacji obecnego rozwiązania, umożliwią udoskonalenie istniejącego systemu opieki, wychowania i resocjalizacji oraz pozwolą na rozwiązanie znacznej części problemów dotyczących zapewnienia właściwej opieki, terapii, resocjalizacji i edukacji dzieciom i młodzieży o zaburzonym rozwoju psychospołecznym.

Z poważaniem
w/z MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Zbigniew Włodkowski