



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia do ustawy
o zmianie ustawy
– Kodeks rodzinny
i opiekuńczy
oraz niektórych
innych ustaw

(druk senacki nr 1061)

Opinie
i ekspertyzy
OE-474

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Barbara Górńska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
lipiec 2023

dr Mariusz Dobijański
Adiunkt na Uniwersytecie w Białymstoku
Dyrektor Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego
w Jaworku
Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pracowników
Resocjalizacji

Opinia do ustawy o zmianie ustawy **– Kodeks rodzinny i opiekuńczy** **oraz niektórych innych ustaw** **(druk senacki nr 1061)**

Opinia została sporządzona przeze mnie z wykorzystaniem posiadanej wiedzy i doświadczenia zawodowego, przy uwzględnieniu opinii środowiska pedagogów resocjalizacyjnych zrzeszonych w Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Pracowników Resocjalizacji. Wzięłem pod uwagę również fakt, iż zmiany w przedłożonych przepisach zostały poparte przez kilkadziesiąt instytucji i organizacji pozarządowych działających w obszarze szeroko rozumianej ochrony dziecka.

W niniejszej opinii skupiłem się na krótkim uzasadnieniu konieczności podjęcia zmian legislacyjnych prowadzących do wzmocnienia ochrony dziecka przed przemocą oraz jego pozycji z punktu widzenia zabezpieczenia jego dobra, a także przynależnych mu praw i wolności. W dalszej części opinia uwzględnia kwestie:

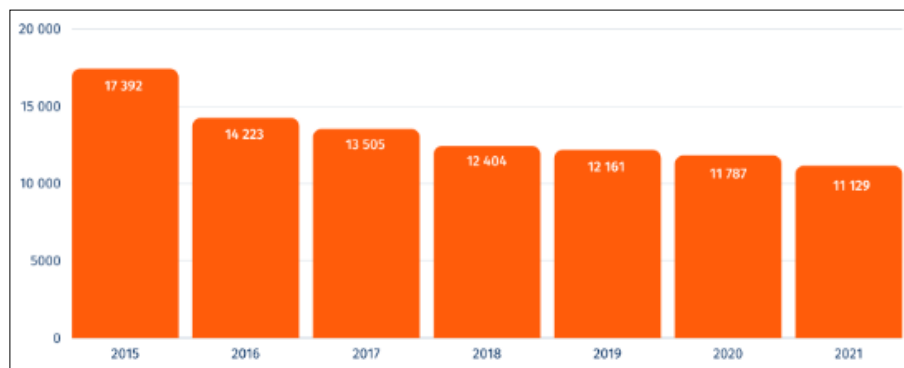
- a) reprezentanta dziecka,
- b) kuratora osoby niepełnosprawnej,
- c) wysłuchania dziecka,
- d) standardów ochrony dzieci,
- e) konieczności analizy przez zespół ekspertów przy Ministrze Sprawiedliwości groźnych i śmiertelnych przypadków przemocy wobec dzieci.

Zwiększenie poziomu ochrony dzieci przed przemocą jest niezmiernie ważnym zadaniem stojącym przed państwem polskim. Przemoc wobec dziecka zawsze zagraża jego zdrowiu psychicznemu, a często zagraża również jego życiu. Dochodzi do niej w różnych środowiskach społecznych, w których w naturalny sposób przebywa młody człowiek, w tym także w rodzinie. Sprawcą przemocy w rodzinie wobec dziecka może być rodzic, opiekun, rodzeństwo lub inna osoba spokrewniona lub

zamieszkująca razem z dzieckiem. Przemoc może mieć różne formy, wśród których szczególne miejsce zajmują przemoc fizyczna i seksualna. Statystyki dotyczące krzywdzenia dzieci, wg różnych badań, są zatrważające. Media co kilka tygodni donoszą o śmierci dziecka z rąk swoich opiekunów. Z reprezentatywnych badań prowadzonych przez Fundację „Dajemy Dziecku Siłę” wynika, że blisko połowa młodych osób w wieku od 11 do 17 lat doświadcza przemocy fizycznej, bądź psychicznej ze strony bliskich dorosłych, co piąte dziecko stwierdza, że doznało wykorzystywania seksualnego bez kontaktu fizycznego, a 7 proc. badanych przyznało, że doznało przemocy seksualnej z kontaktem fizycznym [Raport: *Ogólnopolska diagnoza skali i uwarunkowań, krzywdzenia dzieci*, FDDS, 2018]. Według szacunków Fundacji rocznie z powodu przemocy w Polsce ginie nawet 30 dzieci.

W 2022 r. spośród ponad 11 tys. dzieci dotkniętych przemocą tylko 345 małoletnich zostało umieszczonych w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej. Oznacza to, że pomoc w postaci zabezpieczenia otrzymuje co 33 dziecko (3 proc.). W latach 2015–2020 było podobnie.

Liczba dzieci doświadczających przemocy w rodzinie.



Źródło: opracowanie demagog.org.pl na podstawie danych policyjnych

Z raportu Fundacji Court Watch opublikowanego w 2022 r. zawierającego wyniki badań empirycznych, w postaci analizy akt spraw sądowych dotyczących przemocy w rodzinie na bazie art. 207 Kodeksu karnego, wynika, że mamy w Polsce do czynienia z fikcją ścigania z urzędu przestępstw dotyczących przemocy w rodzinie. Co prawda większość spraw rozpoczęła się od interwencji policji (72 proc.), ale to właśnie osoby pokrzywdzone najczęściej wzywały policję (58 proc.) oraz składały zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa (88 proc.). Zdaniem autorów raportu, problem stanowi sama identyfikacja dziecka jako ofiary

przemocy, które nie było do tej pory traktowane jak osoba pokrzywdzona, mimo że zamieszkiwało ono z osobą stosującą przemoc, co samo w sobie winno stanowić wystarczającą przesłankę do uznania dziecka za ofiarę przemocy w domu [Raport: *Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej. Raport z badań empirycznych*, Fundacja Court Watch, 2022 r.].

Przemoc wobec dziecka bywa niewidoczna dla pracowników służb i instytucji państwowych. Najczęściej dostrzegane są nieustające problemy związane z rozwojem dziecka, które mimo diagnostyki różnicowej i udzielenia dziecku pomocy, nie ustają. Często dziecko nie chce rozmawiać na temat doznawanej przemocy ze względu na lęk przed dorosłymi i obawą o konsekwencje ujawnienia przemocy. Eskalacja przemocy ze strony sprawcy jest również skutkiem braku ingerencji w tzw. wewnętrzne sprawy rodziny, co zwiększa poczucie bezkarności i poziom okrucieństwa oprawcy. Dlatego tak ważne jest mobilizowanie „niemych świadków” do podejmowania interwencji, choćby w sposób anonimowy.

1. Ustalenie reprezentanta dziecka

Ustanowienie przez sąd reprezentanta dziecka w przypadku, gdy żadne z rodziców nie może reprezentować interesów dziecka, jest rozwiązaniem mającym pozytywne znaczenie dla podmiotu postępowania sądu opiekuńczego, jakim jest dziecko. Proponowane rozwiązania pozwalają reprezentantowi także na zaskarżanie i wykonanie orzeczenia, co w konsekwencji podwyższa standardy uczestnictwa małoletnich w procedurach sądowych, wzmacnia ich ochronę i stanowi element systemowej ochrony dzieci przed krzywdzeniem. Pozytywnie oceniam także fakt, że reprezentantem dziecka może być osoba posiadająca przygotowanie prawnicze (adwokat lub radca prawny) i/lub wykazująca szczególną znajomość spraw dziecka, jak i to, że przewidziano sposób reprezentacji dziecka i system szkoleniowy reprezentantów. Przedłożone propozycje jednoznacznie stanowią o uznaniu podmiotowości dziecka oraz gwarantują przestrzeganie praw i wolności dziecka w postępowaniu sądowym.

2. Ustanowienie kuratora osoby niepełnosprawnej

Projektowana zmiana pozwala na ustanowienie przez sąd opiekuńczy kuratora dla osoby z niepełnosprawnością (sugeruję rezygnację z określeń użytych w projekcie ustawy *osoba niepełnosprawna na rzecz osoba z niepełnosprawnością*). Ważne w tej kwestii jest to, że osoba będąca

kuratorem ma być wsparciem, a nie przedstawicielem ustawowym, w załatwianiu spraw prawnych. W realizacji zadań powierzonych kuratorowi istotne jest to, że sąd powołując kuratora, uwzględnia sposób funkcjonowania osoby z niepełnosprawnością, zakres funkcji intelektualnych i sposób porozumiewania się z otoczeniem, pozostawiając jej także prawo do informacji o podjętych działaniach, wyników tych działań i możliwości podejmowania decyzji odpowiednich do aktualnego stanu sprawy.

3. Wysłuchanie dziecka

Nowelizacja ustawy wprowadza prawo do wysłuchania dziecka, jeśli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości pozwala na wysłuchanie przed sądem. Uznaniem podmiotowości dziecka jest fakt, że wysłuchanie takie może odbyć się jedynie za jego zgodą. Określono również warunki, w jakich może nastąpić wysłuchanie dziecka, pozwalając na przeprowadzenie go poza siedzibą sądu, a także możliwość wysłuchania w obecności psychologa (mającego za zadanie udzielenie pomocy psychologicznej dziecku i wsparcie sędziego w rozpoznaniu potrzeb dziecka). Warte podkreślenia jest także ograniczenie liczby wysłuchań do jednego w toku postępowania, (chyba, że nastąpią ważne okoliczności). Wysłuchanie dziecka bez obecności rodziców i innych osób postronnych pozwoli na zmniejszenie presji odczuwanej przez dziecko, uniknięcie lęku i bezsilności towarzyszących dziecku w sytuacji postawienia go w roli rozstrzygającego spór między rodzicami.

4. Standardy ochrony małoletnich we wszystkich placówkach pracujących z dziećmi

W projekcie ustawy zapisano obowiązek wprowadzenia standardów ochrony dzieci we wszystkich placówkach, w których pracuje się z dziećmi. Przyjęte w ustawie rozwiązania zakładają konieczność weryfikacji personelu pod kątem przestępstw na tle seksualnym i związanych z przemocą wobec dzieci. Zamierza się wprowadzić opracowanie zasad regulujących bezpieczne relacje pomiędzy personelem a dzieckiem. Istotną dla podniesienia poziomu ochrony dziecka wydaje się konieczność opracowania i wdrożenia procedur postępowania w sytuacji podejrzenia krzywdzenia dziecka – dotyczy to relacji dziecka z personelem placówki,

ale również w sytuacji przemocy domowej czy przemocy rówieśniczej. Zapowiadane wprowadzenie kwestionariusza postępowania w sytuacji zagrożenia życia bądź zdrowia, wykorzystywanego przez funkcjonariuszy policji, pracowników socjalnych i pracowników ochrony zdrowia, uznają za właściwy krok prowadzący do ujednoczenia strategii postępowania i zwiększenia tym samym skuteczności tego postępowania. Konieczność upublicznienia standardów przez instytucje i organizacje publiczne zajmujące się dzieckiem na stałe czy też okresowo (w tym także hotele, w których dziecko przebywa z osobą dorosłą) oraz obowiązek przygotowania ich w wersji skróconej zrozumiałej dla dziecka to kolejny właściwy krok na drodze zadbania o jego bezpieczeństwo. W dobie społeczeństwa cyfrowego i coraz bardziej nieograniczonego dostępu do internetu, właściwe są działania ustawodawcy zmierzające do określenia zasad korzystania z urządzeń elektronicznych z dostępem do internetu, co winno także poprawić poziom zabezpieczenia dziecka przed dostępem do treści szkodliwych w internecie. Przygotowanie systemowych rozwiązań ochrony praw i wolności dziecka w ramach Krajowych Planów Przeciwdziałania Przemocy na Szkodę Małoletnich oraz Przeciwdziałania Przystępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajowości na Szkodę Małoletnich ma szansę również na ujednoczenie sposobów postępowania w sytuacji krzywdzenia dziecka i zwiększenie skuteczności podejmowanych interwencji. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za udzielenie pomocy w poszczególnych placówkach zajmujących się dzieckiem winno zapobiec zjawisku rozproszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka i zapobiegnięciu zjawisku zrzucania odpowiedzialności jednej instytucji na drugą (np. szkoły na ośrodek pomocy społecznej, czy odwrotnie). Istnieje co prawda ryzyko tworzenia procedur wyłącznie w celu kontroli ich wdrożenia, co nie zmienia faktu, iż opracowanie czytelnej i znanej personelowi placówki procedury postępowania może okazać się podstawą skutecznej interwencji.

Ważnym elementem standaryzacji procedur postępowania jest także wprowadzenie przez organy prowadzące, nadzoru i inne właściwe ze względu na specyfikę podmiotu, obowiązku przeciwdziałania przestępstwom przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości na szkodę małoletniego, co może przyczynić się do urzeczywistnienia i urealnienia projektowanych w placówkach standardów postępowania, a nie tworzenia ich tylko „do szuflady”.

Standardem winno być również doskonalenie się sędziów rodzinnych orzekających w sprawach rodzin i nieletnich. Z doświadczenia dyrektora MOW wiem, jak często rozstrzygnięcia sądowe budzą wątpliwości i są niezrozumiałe zarówno dla dziecka, jego rodziców/opiekunów,

czy także instytucji zobowiązanych do realizacji jego postanowień. Stąd zmiana w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych* wprowadzająca obowiązek szkoleń i doskonalenia się sędziów orzekających z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego jest jak najbardziej zasadna i właściwa.

5. Konieczności analizy groźnych i śmiertelnych przypadków przemocy wobec dzieci przez zespół ekspertów przy Ministrze Sprawiedliwości

Wspieranie kultury uczenia się wśród praktyków i instytucji zajmujących się ochroną praw i wolności dziecka to kolejna bardzo pozytywna zmiana proponowana w nowelizacji ustawy. Konieczność analizy najtrudniejszych przypadków może w konsekwencji prowadzić do szybkich i niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa dziecka i zapobieganie ich kolejnym dramatom. Powstałe w zespołach eksperckich raporty opisujące okoliczności śmierci małoletniego, ustalenie jego sytuacji, charakteru i rodzaju podejmowanych wobec dziecka i jego otoczenia społecznych działań, w tym przez organy i instytucje odpowiedzialne za rodzinę, ustalenie potencjalnych uchybień w zakresie reagowania na przypadki krzywdzenia i opracowanie wniosków końcowych i zaleceń dla właściwych podmiotów winno przyczynić się do poprawy ochrony dzieci przed krzywdzeniem. Jako pedagog szczególnie akceptuję kieruję w stronę propozycji powołania w skład komisji eksperckich przedstawicieli mojego środowiska zawodowego, z tym, że apeluję o zwrócenie uwagi, by powoływany pedagog miał właściwe przygotowanie uwzględniające znajomość problematyki związanej z niedostosowaniem społecznym, patologią środowisk wychowawczych, profilaktyki, readaptacji i reintegracji społecznej. W związku z powyższym uważam za właściwe wskazanie w ustawie, by był to pedagog resocjalizacyjny.

Podsumowanie

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2023 r. (druk senacki nr 1061) jest ustawą oczekiwaną społecznie, popieraną przez instytucje i organizacje pozarządowe działające na rzecz szeroko rozumianego dobra dziecka i

jego rodziny. Jej celem jest podniesienie standardów ochrony praw i wolności dziecka oraz działalności instytucji i organów odpowiedzialnych za przestrzeganie i realizację prawa w tym zakresie.

Przedłożone w niej rozwiązania mają w dużej mierze charakter praktyczny i mogą mieć realny wpływ na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa dziecka. Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania dotyczące podwyższenia standardów uczestnictwa małoletnich w procedurach sądowych, systemowego wzmocnienia ochrony dziecka przed krzywdzeniem i podwyższenia poziomu poszanowania praw osób z niepełnosprawnością. Dotyczy to także instytucji reprezentanta dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską i kuratora dla osoby z niepełnosprawnością. Zachęcam tym samym ustawodawcę do zmiany określenia występującego w ustawie – „osoba niepełnosprawna” na „osoba z niepełnosprawnością”. Nie uważam tradycyjnej formy przymiotnikowej niepełnosprawny za nazwę automatycznie stygmatyzującą. Przeniesienie podstawowej informacji z określenia „niepełnosprawny” najpierw na osobę, a w następnej kolejności na dysfunkcję podkreśla przede wszystkim wartość osoby jako człowieka, a nie jej niepełnosprawność.

Równie pozytywnie oceniam wprowadzenie standardów ochrony małoletnich we wszystkich placówkach pracujących z dziećmi, mając przy tym nadzieję, że nie będą to „martwe” dokumenty, a faktycznie obowiązujące i przestrzegane procedury zapobiegające łamaniu praw dziecka.

Zwrócić uwagi na prawo dziecka do bycia wysłuchanym przy uwzględnieniu stopnia jego dojrzałości, uwzględnienie w miarę możliwości jego zdania i potrzeb, poszanowania prawa do odmowy udzielenia wyjaśnień, a także unikanie „nękania” dziecka to od dawna oczekiwane rozwiązania.

Podkreślam znaczenie potrzeby analizy poważnych i śmiertelnych wypadków krzywdzenia dzieci oraz zadbanie o konieczność uczenia się i doskonalenia przez osoby zajmujące się dziećmi. Analiza ta pozwoli również na dostosowywanie praktyki oddziaływania w sytuacjach przemocy wobec dziecka i przeciwdziałaniu krzywdzenia dzieci, zmniejszając skalę istniejącego zjawiska. Zwracam uwagę na potrzebę uszczegółowienia oczekiwań stawianych członkom zespołu eksperckiego, tj. pedagogom o konieczność posiadania kompetencji w zakresie przeciwdziałania niedostosowaniu społecznemu, a więc posiadania kwalifikacji pedagoga resocjalizacyjnego. Wysoko oceniam również wymagania dotyczące konieczności uzupełniania kompetencji przez sędziów rodzinnych.

Z relacji praktyków wiem, że jedną z najrzadziej zgłaszanych form przemocowych (a bardzo często występującą) jest zaniedbywanie

dziecka. Brak uregulowania tej kwestii jest, w moim przekonaniu, ważnym mankamentem omawianej ustawy. Zaniedbywanie rozumiane jest jako niezapewnianie odpowiednich warunków do rozwoju dziecka w sferze zdrowotnej, edukacyjnej i emocjonalnej. To również brak odpowiedniego odżywiania, schronienia i bezpieczeństwa, mimo środków dostępnych rodzicom lub opiekunom. Deficyt ten prowadzi lub skutkuje uszczerbkiem na zdrowiu dziecka lub zaburzeniami rozwoju psychicznego, moralnego lub społecznego, co z jednej strony wynika z samego zaniedbania, a brak diagnozy pogłębia go. Co prawda w polskim prawodawstwie problem ten w pewien sposób regulowany jest w ustawie Kodeks karny i ustawie Kodeks wykroczeń, a także w niedawno nowelizowanej ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, jednak niezmiernie ważne jest stałe podnoszenie kwalifikacji zarówno interwenientów, jak i osób rozstrzygających w sytuacji przemocy. Dlatego też wzorem rozwiązań dotyczących przemocy fizycznej i psychicznej zaproponowanych omawianą ustawą, warto byłoby uzupełnić ją o wskazaną kwestię.

W związku z przedstawionymi wyżej argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem zaproponowanych uregulowań, których istotą jest dbałość o dobro dziecka, rekomenduję przyjęcie ustawy *o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, sugerując jednocześnie poprawki zaproponowane w tekście powyższej opinii.