

REINTEGRACJA WYCHOWANKÓW PLACÓWEK RESOCJALIZACYJNYCH

UWAGI O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

Marcin Wolny

dr Piotr Kładoczny

SPIS TREŚCI

WSTĘP	2
STANDARD MIĘDZYNARODOWY	3
Zasada dobra dziecka	3
Konwencja o prawach dziecka	3
Komentarz nr 10 Komitetu Praw Dziecka	3
Reguły Narodów Zjednoczonych oraz Zalecenia Rady Europy	4
STANDARD KRAJOWY	5
Postępowanie w sprawach nieletnich	5
Pomoc społeczna	6
Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki	7
Pomoc pieniężna na usamodzielnienie	8
Pomoc pieniężna na zagospodarowanie	9
Inne formy pomocy	10
ANALIZA	11
Skala problemu	11
Skuteczność usamodzielniania	13
Problem systemowy	16
Wspomaganie usamodzielniania	18
Kryterium dochodowe	20
Opiekun usamodzielniania	21
Indywidualny Program Usamodzielniania	23
Okres pobytu a prawo do świadczeń z pomocy społecznej	24
Pełnoletniość	25
Wysokość świadczeń	25
Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki	26
Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki	28
Usamodzielnianie na etapie placówki	29
Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych	31
Mieszkania chronione treningowe	32
PODSUMOWANIE	34
REKOMENDACJE	35

WSTĘP

Znaczenie pojęcia „reintegracja” nie wszystkim może wydawać się jasne. Na pierwszy rzut oka jawi się ono jako synonim zwrotu „usamodzielnianie”. Jest to jednak przekonanie błędne. Reintegracja bowiem to nie tylko nauka dorosłości, ale przede wszystkim powrót do społeczeństwa, szkoła pełnienia nowych ról społecznych, odreagowanie na pozbawienie wolności.

W niniejszym opracowaniu postaramy się odpowiedzieć na pytanie o jej obecność w polskim systemie resocjalizacji. Zadamy pytanie na temat tego, czy przyjmuje ona postać holistycznej polityki państwa, czy też stanowi jedynie zbiór przypadkowo skomponowanych instytucji i narzędzi, pozornie nakierowanych na poprawę bytu dzieci, które spotykają się z wymiarem sprawiedliwości?

W tym celu przeanalizowaliśmy obecne uregulowania prawne, literaturę na ich temat, a także przeprowadziliśmy osiem spotkań z różnymi osobami zaangażowanymi w system resocjalizacji nieletnich - pracownikami zakładów poprawczych i młodzieżowych ośrodków wychowawczych¹, wychowawcami pieczy zastępczej, pracownikami organizacji pozarządowych, a także innymi ekspertami w tym zakresie. Serdecznie dziękujemy im za przekazanie fachowej wiedzy, a także wszystkich głosów krytykujących i chwalebnych obecne rozwiązania. Były one dla nas cennymi wskazówkami w drodze do sporządzenia niniejszego opracowania.

¹ Dalej: placówki resocjalizacyjne

STANDARD MIĘDZYNARODOWY

Zasada dobra dziecka

Kluczowym elementem światowego systemu ochrony praw dziecka jest zasada kierowania się dobrem dziecka. Organy administracji państwowej, samorządowej, sądy, instytucje opieki społecznej, ciała ustawodawcze zobowiązane są, zgodnie z art. 3 ust.1 Konwencji o Prawach Dziecka², do jak najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka. Reguła ta ma zastosowanie na każdym etapie jego życia. Zarówno, gdy przebywa ono w rodzinie, szkole, jak również wtedy, gdy zostaje umieszczony w pieczy zastępczej, placówce resocjalizacyjnej. *Lege non distinguente* powinna ona być stosowana również w trakcie jego powrotu do społeczeństwa – reintegracji.

Konwencja o prawach dziecka

W bezwzględnie obowiązujących aktach prawa międzynarodowego brak jest jednolitego standardu opieki nad osobami opuszczającymi placówki resocjalizacyjne. Konwencja o Prawach Dziecka odnosi się do tego tematu w sposób niezwykle lakoniczny, wskazując w art. 40 kierunki działania wymiaru sprawiedliwości wobec dzieci. Zgodnie z nią wymiar sprawiedliwości powinien traktować dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości, umacniając w nim poszanowanie podstawowych praw i wolności innych osób. Jednocześnie jego działanie powinno być nastawione na sprzyjanie reintegracji dzieci.

Komentarz nr 10 Komitetu Praw Dziecka³

Wydany przez Komitet Praw Dziecka Komentarz nr 10 do Konwencji wskazuje, że zasada sprzyjania reintegracji dziecka powinna mieć zastosowanie w toku całego postępowania w sprawie nieletnich, od początkowego kontaktu z Policją, po wykonanie środków wychowawczych stosowanych wobec dziecka. Wymaga ona, aby wszystkie osoby zaangażowane w wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich, były świadome procesów związanych z rozwojem dziecka, a także tym co jest dla niego dobre.

Komitet Praw Dziecka wskazuje także na negatywne konsekwencje pozbawiania wolności dzieci. Podnosi, że stosowanie wobec dzieci środków o charakterze izolacyjnym poważnie zagraża ich ponownej integracji ze społeczeństwem. Dlatego też środki te powinny być stosowane wobec dzieci, jako środek ostateczny.

Komitet wskazuje również na fakt dyskryminacyjnego traktowania wychowanków placówek dla nieletnich. Jego zdaniem wcześniejszy pobyt w placówce wychowawczej niekiedy rzutuje negatywnie na ich możliwość uzyskania zatrudnienia i edukacji. Dlatego też konieczne jest podejmowanie środków zapobiegających takiemu nierównemu traktowaniu, m.in. przez zapewnienie byłym wychowankom placówek odpowiedniego wsparcia i opieki w ich staraniach dotyczących reintegracji społecznej. Za konieczny środek w tym zakresie Komitet uznaje również prowadzenie kampanii społecznych

² Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską ustawą z dnia 27 września 1990 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., poz. 120, nr 526), dalej Konwencja.

³ Komitet Praw Dziecka, Komentarz Generalny do Konwencji o Prawach Dziecka nr 10 (2007), Prawa Dzieci w systemie sprawiedliwości dla nieletnich, dostępne pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f10&Lang=en

podkreślających prawo dziecka – wychowanka placówki resocjalizacyjnej do odgrywania konstruktywnej roli w społeczeństwie.

Reguły Narodów Zjednoczonych oraz Zalecenia Rady Europy

Częściowej odpowiedzi na pytanie dotyczące wymagań wobec systemu powrotu wychowanków placówek do społeczeństwa, możemy szukać również w Regułach przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych⁴ oraz Zaleceniach Rady Europy⁵. Pierwsze z nich wskazują na konieczność objęcia wszystkich nieletnich pozbawionych wolności ułatwieniami pomagającymi po zwolnieniu w powrocie do społeczeństwa, życia w rodzinie, w nauce lub pracy. Jako potencjalne narzędzia reintegracji Reguły te wymieniają wcześniejsze zwolnienie, a także prowadzenie specjalnych kursów przygotowawczych.

Zalecają też właściwym władzom zapewnienie nieletniemu pomocy w ponownym znalezieniu sobie miejsca w społeczeństwie, łagodzeniu uprzedzeń. Rekomendują, w miarę możliwości, zapewnienie im mieszkania, pracy, odzieży i dostatecznych środków utrzymania. Wskazują przy tym, że odpowiedzialne za to służby powinny nawiązywać kontakt z nieletnimi jeszcze w czasie ich pobytu w zakładzie.

W podobny sposób skonstruowany jest standard przyjęty przez Radę Europy w Zaleceniach Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zasad europejskich dotyczących kar i środków alternatywnych stosowanych wobec nieletnich sprawców. Również one zalecają objęcia wsparciem wszystkich nieletnich pozbawionych wolności. Każdy z nich w miejscu odosobnienia powinien być poddany działaniom przygotowującym go do zwolnienia, zgodnie z planem resocjalizacji nieletniego. Wśród potencjalnych działań reintegracyjnych Zalecenia wymieniają przepustki oraz warunkowe zwolnienie połączone ze skutecznym wsparciem socjalnym.

Jednocześnie rekomendują one podejmowanie ścisłej współpracy pomiędzy władzami instytucji, w których przebywają dzieci, a służbami je nadzorującymi oraz tymi, które odpowiadają za wspieranie zwolnionych nieletnich. Wśród potencjalnych obszarów współpracy Zalecenia wymieniają wsparcie w związku z powrotem do rodziny, znalezienie rodziny zastępczej, zakwaterowanie, edukację, szkolenia, zatrudnienie, skierowanie do odpowiednich służb socjalnych, opiekę zdrowotną, a także wsparcie finansowe. Wskazują przy tym, że skuteczna pomoc w usamodzielnianiu powinna mieć miejsce już przed planowaną datą zwolnienia.

⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Reguły Narodów Zjednoczonych dotyczące Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności (przyjęte na mocy rezolucji 45/113 Zgromadzenia Ogólnego, 14 grudnia 1990 roku, dostęp pod adresem: http://brpd.gov.pl/sites/default/files/prawa_dziecka_-_zbior_dokumentow_onz.pdf.

⁵ Rada Europy, Zalecenie CM/Rec (2008)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zasad europejskich dotyczących kar i środków alternatywnych stosowanych wobec sprawców nieletnich, http://brpd.gov.pl/sites/default/files/prawa_dziecka_dokumenty_rady_europy.pdf, str. 555 i n., dalej Zalecenia

STANDARD KRAJOWY

Postępowanie w sprawach nieletnich

Filozofii wynikającej z rekomendacji i zaleceń organów międzynarodowych częściowo odpowiadają obecne uregulowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶. Już na wstępie określa ona cele postępowania w sprawach nieletnich definiując je jako: stwarzanie dzieciom warunków powrotu do normalnego życia, przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości dzieci. Kwestie te wzmacnia jednocześnie treść art. 3 u.p.n., który nakazuje podmiotom zaangażowanym w wymiar sprawiedliwości wobec dzieci kierowanie się dobrem dziecka i dążenie do osiągnięcia korzystnych zmian w jego osobowości oraz zachowaniu.

Sama ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich odnosi się jednak do procesu reintegracji w sposób szczątkowy, opisując jedynie kilka instytucji osvajania nieletniego z rzeczywistością. Tym samym jedynie pośrednio wpływa na kształt rozwiązań, z których korzystać mogą nieletni opuszczający miejsca pozbawienia wolności. Pozostawia te zagadnienia w dużej mierze w gestii systemu pomocy społecznej.

Do najważniejszych zagadnień regulowanych przez u.p.n. należą kwestie zwalniania wychowanków z miejsc pozbawienia wolności, udzielania urlopów, przepustek, umieszczenia poza zakładem poprawczym na określony czas, a także pobytu w hostelach.

Zgodnie z art. 79 u.p.n., nieletniego przebywającego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, w każdej chwili może zwolnić sąd rodzinny, o ile przemawiają za tym względy wychowawcze. Sąd dysponuje w tej mierze dosyć dużą elastycznością.

Droga do opuszczenia przez nieletniego – wychowanka zakładu poprawczego jest inna. W tej mierze ustawodawca zdecydował się na przyjęcie bardziej sformalizowanej procedury w postaci warunkowego przedterminowego zwolnienia. Warunkiem zastosowania tej instytucji jest przeświadczenie, że po zwolnieniu z zakładu nieletni będzie przestrzegał porządku prawnego i zasad współżycia społecznego. Z pewnymi wyjątkami warunkowe zwolnienie nie może jednak nastąpić nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od umieszczenia nieletniego w zakładzie poprawczym.

Jednocześnie u.p.n., w art. 87, określa kwestie przebiegu okresu próby (do 3 lat) i możliwości odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia (w przypadku ponownej demoralizacji, uchylania się od nałożonych obowiązków czy popełnienia czynu karalnego). Precyzuje przy tym, że w okresie próby wobec nieletniego stosuje się środki wychowawcze.

Oprócz warunkowego przedterminowego zwolnienia wychowanka u.p.n. opisuje jeszcze dwie drogi opuszczenia przez niego zakładu poprawczego. Pierwszą z nich jest czasowe umieszczenie nieletniego poza zakładem poprawczym. Decyzji w tym przedmiocie nie podejmuje jednak sąd (chyba, że dyrektor zwróci się do niego z prośbą o akceptację), lecz dyrektor zakładu poprawczego. Może on skorzystać z takiej możliwości, o ile przemawiają za tym względy szkoleniowo – wychowawcze, możliwość podjęcia zatrudnienia, potrzeba specjalistycznego leczenia lub szczególne względy wychowawcze. Dodatkowo ocena zachowania nieletniego musi wskazywać, że będzie możliwe roztoczenie nad nim skutecznego nadzoru.

⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U.2018.969 t.j, dalej u.p.n.

W trakcie pobytu poza zakładem nieletni w dalszym ciągu pozostaje jego wychowankiem. Dyrektor dysponuje zaś możliwością odwołania decyzji o czasowym umieszczeniu poza zakładem, o ile ustały jej przyczyny. Tym samym jest to niejako mechanizm zwolnienia na próbę, poddania go testowi i sprawdzenia w warunkach wolnościowych.

Drugą jest możliwość umieszczenia ich w hostelu, a więc jednostce przeznaczonej do usamodzielniania i przygotowywania wychowanka do zwolnienia z zakładu poprawczego. Hostele zapewniają nieletnim możliwość czasowego zamieszkania, jednocześnie zapewniając opiekę wychowawczą. Mogą one stanowić wydzieloną fizycznie część zakładu poprawczego wyposażoną w odrębne wejście (ZP Koszalin), oddzielny budynek na terenie zakładu poprawczego (ZP Białystok), czy też oddzielny budynek umieszczony poza terenem jednostki resocjalizacyjnej (ZP Świdnica). Hostel może być też prowadzony przez stowarzyszenie lub fundację.

W hostelu umieszczeni mogą być nieletni na czas określony, jeśli jest to uzasadnione prowadzonym procesem usamodzielniania się wychowanka lub przygotowaniem do zwolnienia z zakładu, a nieletni w czasie pobytu w hostelu podejmie pracę lub naukę. Do pobytu w hostelu, przez okres 6 miesięcy od powrotu do zakładu, nie mogą zostać zakwalifikowani wychowankowie, którzy uciekli z zakładu poprawczego lub nie powrócili do niego z przepustki albo urlopu.

Nieletni przebywający w hostelu zobowiązany jest do częściowego (nie więcej niż 25% całości) pokrywania wydatków związanych z kosztami utrzymania w hostelu. Ostateczną wysokość finansowej partycypacji wychowanka, ustala dyrektor zakładu poprawczego. Dysponuje on jednocześnie możliwością częściowego lub pełnego zwolnienia wychowanka z ponoszenia części kosztów utrzymania, w przypadku gdy poniesienie przez niego takiej opłaty jest niemożliwe lub zbyt uciążliwe z uwagi na jego sytuację materialną lub osobistą, w szczególności stan zdrowia, niezawinione niewykonywanie pracy zarobkowej, brak stałych źródeł dochodu lub konieczność łożenia przez niego na utrzymanie osób najbliższych.

Dyrektor zakładu poprawczego (kierownik hostelu prowadzonego przez organizację pozarządową) może w każdym czasie stwierdzić brak podstaw wychowanka do dalszego pobytu w hostelu.

Pomoc społeczna

Najważniejsze, z punktu widzenia nieletniego, świadczenia reintegracyjne określa ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z jej przepisami wychowanek młodzieżowego ośrodka wychowawczego oraz zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich zostaje objęty pomocą mającą na celu jego życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną. Jednocześnie może uzyskać:

- pomoc pieniężną na usamodzielnianie;
- pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki;
- pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym;
- pomoc w uzyskaniu zatrudnienia;
- pomoc na zagospodarowanie (w formie rzeczowej).

Z omawianych form pomocy mogą skorzystać tylko te osoby, które przebywały w zakładzie poprawczym, schronisku dla nieletnich albo młodzieżowym ośrodku wychowawczym co najmniej rok.

Co niezwykle ważne, warunkiem uzyskania ww. świadczeń reintegracyjnych jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielniania⁷. Program taki powinien odnosić się do kwestii współdziałania i wspierania osoby usamodzielnianej w kontaktach z rodziną i środowiskiem, uzyskania wykształcenia, uzyskania kwalifikacji zawodowych, pomocy w ustaleniu uprawnień od ubezpieczenia zdrowotnego, miejsca osiedlenia, uzyskaniu mieszkania, podjęcia zatrudnienia i uzyskania należnych świadczeń.

IPU opracowuje nieletni wspólnie z opiekunem usamodzielniania na co najmniej miesiąc przed osiągnięciem przez siebie pełnoletności. Następnie program taki musi zostać zatwierdzony przez dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie⁸.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 88 ust. 7 określa również krąg osób, które mogą zostać opiekunami usamodzielniania. Może nim być zarówno osoba bliska dla nieletniego, pracownik instytucji, w której dziecko przebywa, pracownik socjalny PCPR, jak również dowolna inna osoba wskazana przez nieletniego. Rolą opiekuna usamodzielniania, oprócz przygotowania IPU, jest zaznajomienie się z drogą życiową usamodzielnionego, współpraca z jego rodziną, środowiskiem lokalnym, w szczególności szkołą oraz gminą, a także opiniowanie wniosku o pomoc pieniężną na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki.

Warunkiem uzyskania którejkolwiek z form pomocy w usamodzielnianiu przewidzianej w ustawie o pomocy społecznej jest niekorzystanie z takiej formy pomocy na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki

Pomoc tego typu przyznawana jest osobie usamodzielnianej, która kontynuuje naukę, w jednej z enumeratywnie wyliczonych szkół lub kursów, zgodnie z indywidualnym programem usamodzielniania. Jej wysokość wynosi 30% podstawy w wysokości 1763 zł. Miesięcznie nieletni kontynuujący naukę może więc liczyć na 529 zł⁹.

Z pomocy na kontynuowanie nauki osoba usamodzielniana może korzystać do czasu ukończenia nauki, nie później niż do ukończenia wieku 25 lat. Co niezwykle ważne, pomoc taką można otrzymać jedynie na czas trwania roku szkolnego. Jedynym wyjątkiem jest rozpoczęcie studiów wyższych I i II stopnia. W takim wypadku pomoc wypłacana jest do 30 września.

Z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki mogą skorzystać jedynie osoby, które nie przekraczają progu dochodowego. Obecnie jest on ustanowiony na poziomie 1402 zł dla osoby samotnie gospodarującej oraz 1056 zł na osobę w rodzinie¹⁰.

Przyznania takiej pomocy można odmówić w kilku przypadkach, w szczególności w razie uzasadnionego przypuszczenia, że zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki została przyznana; w przypadku samowolnego oddalenia się z placówki resocjalizacyjnej przed ukończeniem przez daną osobę 18 r.

⁷ Dalej IPU

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 2012, poz. 954).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2018, poz. 1358.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2018, poz. 1358.

życia; porzucenia nauki i nie podjęcia zatrudnienia; porzucenia pracy i uchylania się od podjęcia proponowanego jej zatrudnienia; skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Dodatkowo ustawa określa przypadki, w których organ administracji zaprzestaje udzielać pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Należą do nich sytuacje, w której szkoła, do której uczęszcza wychowanek, zapewnia mu bezpłatną naukę i nieodpłatne pełne utrzymanie; a także takie, w których osoba usamodzielniana bez uzasadnionego powodu trzykrotnie zmieniła szkołę.

Nadto pomoc społeczna dysponuje możliwością zawieszenia świadczenia pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Może się tak stać w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności związanych z tokiem nauki, stanem zdrowia lub zdarzeniem losowym dotyczącym osoby usamodzielnianej; przerwy w kontynuowaniu nauki pomiędzy szkołami niższego i wyższego stopnia; marnotrawienia przyznanej pomocy; nierealizowania programu usamodzielniania. Co więcej pomoc taką należy zawiesić w przypadku wszczęcia postępowania karnego o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania. Jeśli po upływie okresu zawieszenia (nie dłużej niż rok), jego przyczyny nie ustąpiły, organ administracji zobligowany jest do wydania decyzji o odmowie udzielenia pomocy.

Organem właściwym do udzielenia pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki jest starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem go do placówki resocjalizacyjnej.

Warunkiem przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki jest wskazanie przez osobę usamodzielnianą na co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności osoby, która będzie wykonywała wobec niej funkcję opiekuna usamodzielniania. Dodatkowo były wychowanek placówki resocjalizacyjnej musi złożyć stosowny wniosek oraz dołączyć do niego indywidualny program usamodzielniania. W tym ostatnim osoba usamodzielniana powinna zadeklarować chęć kontynuowania nauki, a następnie przedkładać na początku każdego semestru zaświadczenie stwierdzające kontynuowanie nauki w określonej szkole.

Pomoc pieniężna na usamodzielnienie

Pomoc pieniężna na usamodzielnienie stanowi jednorazowe świadczenie wypłacane m.in. byłym wychowankom placówek resocjalizacyjnych przeznaczone na zaspokojenie przez nich ważnej życiowej potrzeby, w szczególności poprawę ich warunków mieszkaniowych; stworzenie warunków do działalności zarobkowej, w tym podniesienie kwalifikacji zawodowych; a także pokrycie wydatków związanych z nauką osób usamodzielnianych innych niż wydatki, na które przyznawana jest pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki. Aby otrzymać takie świadczenie osoba usamodzielniana musi pisemnie zobowiązać się do przeznaczenia otrzymanego świadczenia pieniężnego na jeden z ww. celów.

Warunkiem przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie jest wskazanie przez osobę usamodzielnianą na co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności osoby, która będzie wykonywała wobec niej funkcję opiekuna usamodzielniania, złożenie indywidualnego programu usamodzielniania oraz stosownego wniosku.

Z pomocy pieniężnej na usamodzielnianie mogą skorzystać jedynie osoby, które nie przekraczają progu dochodowego. Obecnie jest on ustanowiony na takim samym poziomie, jak w przypadku pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Wysokość świadczenia na usamodzielnienie różni się w zależności od długości pobytu wychowanka w instytucji oraz rodzaju tej instytucji. Szczegóły opisuje

rozporządzenie Ministra Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie¹¹.

Na wyższe świadczenia mogą liczyć osoby opuszczające domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie oraz domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

W tym ostatnim przypadku prawodawca zdecydował się oderwać nawet wysokość świadczenia od długości pobytu matki w takiej instytucji. Inaczej jest w przypadku wychowanków zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami wychowanek opuszczający taką placówkę może liczyć na kwotę 5289 zł (300% podstawy wymiaru świadczenia), o ile spędził w placówce resocjalizacyjnej co najmniej 3 lata. Ten, który przebywał w niej co najmniej dwa lata może liczyć na 200% podstawy wymiaru świadczenia, a więc 3526 zł. W końcu osoba, która spędziła w zakładzie poprawczym, MOW lub schronisku jedynie rok otrzyma pomoc pieniężną na usamodzielnianie jedynie w wysokości 1763 zł. Jednocześnie rozporządzenie nakazuje wliczać do okresów pobytu nieletniego w placówce resocjalizacyjnej czas jego pobytu w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej.

Przyznania pomocy na usamodzielnianie można odmówić w kilku przypadkach, w szczególności w razie uzasadnionego przypuszczenia, że zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki została przyznana; w przypadku samowolnego oddalenia się osoby usamodzielnianej z placówki resocjalizacyjnej przed ukończeniem przez nią 18 r. życia; porzucenia nauki i nie podjęcia zatrudnienia; porzucenia pracy i uchylania się od podjęcia proponowanego jej zatrudnienia; skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Organ administracji zobowiązany jest zawiesić przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnianie nauki w przypadku wszczęcia postępowania karnego o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania. Jeśli po upływie okresu zawieszenia (nie dłużej niż rok), jego przyczyny nie ustąpiły, organ administracji zobligowany jest do wydania decyzji o odmowie udzielenia pomocy.

Pomoc pieniężna na usamodzielnianie wypłacana jest dopiero po zakończeniu pobierania przez osobę usamodzielnianą pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Organem właściwym do jej udzielenia jest starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem do placówki.

Pomoc pieniężna na zagospodarowanie

Pomoc pieniężna na zagospodarowanie stanowi jednorazowe świadczenie dla usamodzielnianych wychowanków placówek resocjalizacyjnych, przeznaczone na zakup: materiałów niezbędnych do przeprowadzenia remontu i wyposażenia mieszkania; niezbędnych urządzeń domowych, pomocy naukowych, sprzętu rehabilitacyjnego, sprzętu służącego do podjęcia zatrudnienia. Jej wysokość wynosi nie więcej niż 300% podstawy wymiaru świadczenia, a więc 5289 zł.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 2012, poz. 954).

Inne formy pomocy

Ustawa o pomocy społecznej obok wymienionych wyżej świadczeń wskazuje również pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym mieszkania chronionego, a także pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. Jednocześnie nie odnosi się szczegółowo do tego, jak tego typu pomoc miałaby być świadczona, wskazując jedynie, że pomocy takiej udziela starosta właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej.

Za pewne rozwinięcie tej regulacji może być jednak uznany art. 53 ustawy o pomocy społecznej opisujący instytucje mieszkań chronionych. Wskazuje on, że wsparcie w mieszkaniu chronionym może być przyznane osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, a jednocześnie nie wymaga pobytu w instytucji zapewniającej całodobową opiekę. Z mieszkań takich mogą również korzystać osoby opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy oraz „zakład dla nieletnich”.

Rolą mieszkań chronionych, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, jest przygotowanie, pod opieką specjalistów, osób tam przebywających do prowadzenia samodzielnego życia (mieszkanie chronione treningowe) lub wspomagania ich w codziennym funkcjonowaniu (mieszkanie chronione wspierane). Mieszkania tego rodzaju mogą być prowadzone przez jednostki pomocy społecznej oraz organizacje pożytku publicznego.

Mieszkania chronione treningowe zapewniają usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia.

Pobyt w mieszkaniu chronionym ma charakter czasowy, jedynie w przypadku osób z niepełnosprawnościami oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach decyzja o umieszczeniu osoby w mieszkaniu chronionym może przybrać wymiar na czas nieokreślony. Decyzja o umieszczeniu osoby w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione (ewentualnie organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione) a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym. Dodatkowe kwestie związane z mieszkaniami chronionymi opisuje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie mieszkań chronionych¹². Określa ono minimalne standardy usług świadczonych w mieszkaniach chronionych, a także minimalne standardy takich pomieszczeń.

¹² Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych, Dz.U. z 2018, poz. 822

ANALIZA

Skala problemu

Tylko w 2017 r. mury zakładów poprawczych opuściło 191 osób¹³. Wielokrotnie więcej wychowanków opuściło młodzieżowe ośrodki wychowawcze. Ich liczba jest jednak trudna do ustalenia. Pewnym wyobrażeniem na temat liczby nieletnich, którzy opuszczają młodzieżowe ośrodki wychowawcze każdego roku, może być jedynie liczba osób, które do nich trafiają. Każdego roku waha się ona od 1200 do 1500 osób¹⁴.

Precyzyjniejszych danych dostarczył Ośrodek Rozwoju Edukacji. Zgodnie z jego szacunkami w 2017 r. z ewidencji MOW skreślonych zostało 4407 osób¹⁵. ORE nie dysponował jednak techniczną możliwością precyzyjnego wskazania powodów, dla których dana populacja nieletnich została zwolniona z MOW.

Do takiego skreślenia może z jednej strony dojść wskutek ukończenia przez wychowanka 18 r. życia, z drugiej zaś wskutek jego długotrwałej nieobecności, przeniesienia do innego młodzieżowego ośrodka wychowawczego, a także jego śmierci. Nie do końca pozwala to na ustalenie pełnej skali osób, które opuszczają MOW i powinny podlegać usamodzielnieniu.

Pewnej odpowiedzi na to zagadnienie dostarczył raport Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z jej ustaleniami w latach 2012 – 2016 z ewidencji 13 badanych przez nią MOW skreślono 4227 wychowanków¹⁶. Jedynie 34% z nich zostało skreślonych wskutek ukończenia 18 r. życia¹⁷. Co trzeciego skreślono wskutek długotrwałej nieobecności w placówce (35%), co dziesiątego zaś wskutek przeniesienia do innej placówki wychowawczej (10%)¹⁸.

Przełożenie proporcji wynikającej z ustaleń NIK na dane wskazane przez ORE, pozwala oszacować liczbę nieletnich którzy opuścili w 2017 r. MOW z powodu ukończenia wieku 18 lat, na prawie 1500 osób. Powstaje pytanie, ilu z nich opuszczając MOW jest uprawnionymi jest do korzystania ze świadczeń wspierających usamodzielnienie, a ilu z takich świadczeń realnie korzysta.

Ponownie pewną wskazówką może być raport NIK. Zgodnie z jej analizą jedynie 60% badanej populacji wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych złożyło wnioski o wypłacenie im świadczeń z tytułu usamodzielniania¹⁹.

Bardziej szczegółowej wiedzy dostarczają dane nadesłane do HFPC przez Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z nimi w 2017 r. z pomocy pie-

¹³ 110 osób zostało warunkowo zwolnionych, 81 opuściło zakład poprawczy wobec ukończenia 21 r. życia. Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości, Nieletni według orzeczonych środków, prawomocne orzeczenia w latach 2008 – 2015, dostęp pod adresem: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,24.html>

¹⁵ Ośrodek Rozwoju Edukacji w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁶ Powstaje jednak znaczna wątpliwość, czy liczba ta nie uwzględnia wielokrotnego skreślenia tych samych osób, co zdecydowanie zaburzałoby badaną próbę i możliwość wyciągania z niej jakichkolwiek wniosków.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli, DZIAŁALNOŚĆ RESOCJALIZACYJNA MŁODZIEŻOWYCH OŚRODKÓW WYCHOWAWCZYCH, dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15816,vp,18331.pdf>, str. 40

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 40

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli, DZIAŁALNOŚĆ..., str. 13

nieżnej na kontynuowanie nauki skorzystało 1221 wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Ośrodki pomocy społecznej wypłaciły im łącznie z tego tytułu 8 785 świadczeń na kwotę 4 514 521 zł²⁰.

Z tego samego świadczenia skorzystało w 2017 r. jedynie 110 wychowanków zakładów poprawczych²¹. Ogółem wychowankowie zakładów poprawczych korzystający z tej formy pomocy otrzymali 833 świadczenia na łączną kwotę 427 117 zł²².

Dla porównania w 2017 roku zakłady te opuściło zaś 191 osób²³. Nie oznacza to jednak, że ze świadczenia tego skorzystało 58% wychodzących. Pomoc na kontynuowanie nauki wypłacana jest bowiem do momentu jej ukończenia, nie później niż do 25 r. życia. Omawiana liczba obejmuje więc wychowanków opuszczających placówkę w różnych latach. Pokazuje tym samym, że realna skala korzystania z tego świadczenia przez osoby opuszczające zakłady poprawcze w danym roku jest znacznie niższa.

W tym samym roku z pomocy pieniężnej na usamodzielnienie skorzystało znacznie mniej osób. Spośród wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, jedynie 219 otrzymało taką pomoc. Łącznie uzyskali oni 5160 świadczeń na kwotę 732 584 zł, co oznacza, że średnie jednorazowe świadczenie wyniosło niespełna 3350 zł²⁴.

Nie lepiej kształtuje się sytuacja dotycząca wychowanków zakładów poprawczych. Spośród nich jedynie 57 uzyskało pozytywną decyzję o wypłacie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie. Łączna kwota uzyskanych przez nich świadczeń wyniosła 270 303 zł, co w praktyce daje niespełna 4750 zł na jednego wychowanka²⁵.

Mniejszym powodzeniem cieszyła się pomoc rzeczowa na zagospodarowanie. Otrzymało ją 84 wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Łącznie ośrodki pomocy społecznej wypłaciły 238 świadczeń na łączną kwotę 738 876 zł²⁶. Średnia wartość każdego świadczenia przekraczała więc nieco 3100 zł²⁷.

Podobnie było w przypadku wychowanków zakładów poprawczych. 57 ich wychowanków otrzymało w 2017 r. pomoc na zagospodarowanie w łącznej kwocie 160 494 zł, co daje około 2800 zł na wychowanka²⁸.

Inne formy pomocy cieszyły się relatywnie niewielką popularnością. Jedynie 41 wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz 3 wychowanków zakładów poprawczych uzyskało pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Łączna kwota pomocy w przypadku wychowanków MOW wyniosła 92 087 zł, co daje średnio na jedno świadczenie niespełna 370 zł. Jeszcze mniejsza była skala pomocy w zakładach poprawczych. Wyniosła jedynie 265 zł (ogółem 7968 zł)²⁹.

²⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²¹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²² Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²³ Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

²³ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁴ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁵ Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁷ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁸ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

Część z wymienionych bezpośrednio powyżej środków została przeznaczona na uzyskanie warunków mieszkaniowych w mieszkaniu chronionym. Z takiej możliwości skorzystało zaledwie 10 wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych (łącznie otrzymali oni 52 świadczenia o całkowitej wartości 8 952 zł) oraz 1 wychowanek zakładu poprawczego (13 świadczeń o łącznej wartości 3768 zł)³⁰.

Statystyki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnotowują jeszcze dwie formy pomocy. Pomoc w uzyskaniu zatrudnienia oraz pracę socjalną. Z pierwszej z tych form skorzystało 36 wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz 3 wychowanków zakładów poprawczych. W przypadku pracy socjalnej liczby te wyglądają dużo bardziej okazale. Z tej formy pomocy skorzystało 645 wychowanków MOW oraz 83 wychowanków ZP³¹.

W 2017 r. ogół wydatków Skarbu Państwa na świadczenia związane z procesem usamodzielniania byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych wyniósł 7 777 926 zł³². Kwota ta dotyczy wszystkich świadczeń udzielonych w ramach art. 88 - 90 ustawy o pomocy społecznej. Mieszczą się w niej więc nie tylko wydatki na wychowanków placówek resocjalizacyjnych, lecz również młodzież opuszczającą specjalne ośrodki szkolno – wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży, a także domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży. Co oczywiste, gros z poniesionych kosztów, bo aż niemal 80% pochłonęły wydatki związane z usamodzielnianiem najliczniejszej grupy - wychowanków Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych.

Na usamodzielnienie wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich Skarb Państwa wydał odrobinę więcej niż 900 000 zł, a więc około 11% ogółu wydatków w tym przedmiocie³³.

W tym samym okresie wydatki Skarbu Państwa na funkcjonowanie zakładów poprawczych były planowane na kwotę 216 milionów złotych, a więc 240 razy większą niż środki na usamodzielnianie tych samych nieletnich.

Nie udało nam się ustalić ogółu kosztów funkcjonowania Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych.

Skuteczność usamodzielniania

Dysproporcja środków wydawanych na funkcjonowanie miejsc detencji dzieci w porównaniu do tych, które są przekazywane na świadczenia usamodzielniające najpewniej ma negatywny wpływ na skuteczność usamodzielniania. Tego ostatniego nie da się jednak obecnie rozstrzygnąć z całą mocą.

Trudno bowiem zdefiniować skuteczność działań usamodzielniających. Niełatwo określić, czy powinniśmy badać tę kwestię pod kątem powrotności do przestępstwa, czy też patrzeć na problem szerzej? Czy wychowanek, który nie popełnia czynów karalnych, lecz od momentu opuszczenia placówki resocjalizacyjnej mieszka w schronisku dla bezdomnych, powinien być uznany za sukces systemu?

Zdecydowanie nie. Jednocześnie nie da się w łatwy sposób określić perspektywy czasowej, w której powinien być mierzony efekt pracy resocjalizacyjnej i procedur usamodzielniania. Czy powinna to być perspektywa 3, 5, a może 10 lat?

Niewątpliwie ewentualne badania powinny traktować to zagadnienie maksymalnie szeroko. Sprawdzać, czy osoba usamodzielniana znalazła pracę, ma mieszkanie, założyła rodzinę, czy nie figuruje jako sprawca

³⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

³¹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

³² Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej.

³³ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie dostępu do informacji publicznej..

przemocy domowej, a także, czy nie korzysta z pomocy społecznej. Potencjalnych obszarów zainteresowania takiego badania jest całe mnóstwo.

Mimo tego kwestia ta pozostaje, z punktu widzenia systemu, *terra incognita*. System postępowania w sprawach nieletnich praktycznie nie jest analizowany pod kątem skutków jego działań. Za jedyny wyjątek może posłużyć raport wykonany przez K. Drapałę i R. Kulmę na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości³⁴. Badali oni powrotność wychowanków zakładów poprawczych do przestępstwa, uznając ją słusznie za jeden ze sposobów oceny skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych.

Przeprowadzone przez nich badanie na próbie 243 wychowanków 19 zakładów poprawczych wykazało, że aż 81% byłych wychowanków zakładów poprawczych dla chłopców powraca do przestępstwa po opuszczeniu placówki. Z kolei wśród dziewcząt wynik ten sięga 39%. Aż 107 byłych wychowanków zakładów poprawczych (44% badanej próby) popełniło przestępstwo w ciągu dwóch lat po opuszczeniu placówki resocjalizacyjnej. Do najczęściej popełnianych należały przestępstwa przeciwko mieniu, dopuściło się ich 65% ponownie karanych wychowanków³⁵.

Powrotność do przestępstwa może być jednym ze wskaźników służących do oceny skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych. Nie powinna być jednak jedynym. Nie w pełni pozwala on bowiem na poznanie efektów pracy resocjalizacyjnej. Dodatkowo jej pełne badanie może sprawić problemy, zwłaszcza w dobie migracji zarobkowych do innych państw Unii Europejskiej. Jednocześnie trudno z całą pewnością rozstrzygnąć, czy niekaralność zawsze jest miarą sukcesu resocjalizacyjnego? Czy usamodzielniany wychowanek zakładu poprawczego, który założył rodzinę i znalazł pracę może być uznany za porażkę systemu, tylko dlatego, że zatrzymano go na posiadaniu nieznacznej ilości środków odurzających?

Dlatego też skuteczność systemu powinna być oceniana wielopłaszczyznowo, z uwzględnieniem wielu czynników, a nie tylko kwestii powrotności do przestępstwa. Tymczasem obowiązująca praktyka skupia się właśnie na tym elemencie. Ministerstwo Sprawiedliwości w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych wskazuje skuteczną resocjalizację wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, jako jedno z zadań do realizacji³⁶. Miernikiem jego wykonania ma być kwestia powrotności do przestępstwa byłych wychowanków zakładów i schronisk. Punktem odniesienia jest rok 2015, w którym, zgodnie z informacjami Ministerstwa Sprawiedliwości, wskaźnik ten wyniósł 46,93% byłych wychowanków³⁷. Celem działań zakładów poprawczych i schronisk powinno być, zdaniem Ministerstwa, ograniczenie go w 2017 r. do 46,2%³⁸.

Niedostatek systemowych działań w zakresie badania skutków oddziaływań resocjalizacyjnych wiąże się z brakiem ich ewaluacji. Pozbawia to personel placówek cennych informacji pozwalających na poprawę jakości oddziaływań resocjalizacyjnych względem kolejnych pokoleń wychowanków. Organy odpowie-

³⁴ K. Drapała, R. Kulma, Powrotność do przestępstwa nieletnich opuszczających zakłady poprawcze, dostępny pod adresem: <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/09/Katarzyna-Drapa%C5%82a-Roman-Kulma-Powrotno%C5%9B%C4%87-do-przest%C4%99pstwa-nieletnich-opuszczaj%C4%85cych-zak%C5%82ady-poprawcze-raport-za-bada%C5%84-204.pdf>

³⁵ K. Drapała, R. Kulma, Powrotność..., str. 242

³⁶ Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2017 r., część 37 - sprawiedliwość, dostęp pod adresem: <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/download,3392,1.html>

³⁷ Brak jest informacji o źródle tego wskaźnika, a także perspektywie czasowej w jakiej był badany.

³⁸ Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2017 r., część 37 - sprawiedliwość, dostęp pod adresem: <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/download,3392,1.html>

działne za prowadzenie systemu nie w pełni mają zaś możliwości porównywania poszczególnych placówek na podstawie obiektywnych kryteriów, wyciągania wniosków o charakterze systemowym i promowania tych z nich, które prowadzą najlepszą pracę.

Nie może więc dziwić, że placówki same podejmują starania w kierunku monitoringu losów swoich wychowanków. Stosują przy tym różne metodologie. Niektóre weryfikują ich losy za pomocą białego wywiadu na portalach społecznościowych³⁹, inne przeprowadzają kwerendę telefoniczną z rodzicami, opiekunami i bliskimi wychowanków⁴⁰, ewentualnie kontaktują się z samymi wychowankami⁴¹, wysyłając im ankiety⁴². Sprawdzają w ten sposób kontynuowanie nauki, podjęcie pracy, wejście w konflikt z prawem i szeroko pojęte życie zgodnie z zasadami życia społecznego.

Przeprowadzanie takich analiz stanowi niewątpliwie przejaw dobrej praktyki. Jej rezultaty mogą być jednak niejednoznaczne. Wobec braku dostępu do rejestrów państwowych i opieraniu się w znacznej mierze na informacjach od samego wychowanka lub osób mu bliskich, mogą doprowadzić do przyjęcia błędnych wniosków, pozostawiając najistotniejsze informacje poza zasięgiem placówki. Dodatkowo badania takie nie mają powszechnego charakteru. Informacje udaje się uzyskać jedynie od części wychowanków: tych, którzy odesłali ankietę, odebrali telefon lub prowadzą profil na portalu społecznościowym. Z tak skąpego i ograniczonego materiału badawczego trudno wyciągać w pełni przekonujące wnioski.

Nawet tak niedoskonała forma badanie efektów resocjalizacji nie jest jednak obecna we wszystkich placówkach. Dobrze oddaje to raport NIK nt. młodzieżowych ośrodków wychowawczych wskazując, że spośród 14 przebadanych placówek, jedynie 2 przeprowadziły takie badania⁴³. Z ustaleń NIK wynikało, że „osiem kontrolowanych placówek nie dysponowało danymi, którzy z byłych wychowanków podjęli naukę lub pracę, zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu, zrealizowali IPU bądź zaprzestali jego realizacji. W kolejnych czterech ośrodkach informacje takie były marginalne i dotyczyły niewielkiej liczby byłych wychowanków”⁴⁴.

Wszystko to powinno skłaniać osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu do stworzenia efektywnego monitoringu losów byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych, z jednolitą metodologią, zróżnicowanymi kryteriami skuteczności, w oparciu o różne źródła informacji, w tym przede wszystkim rejestry państwowe.

Warto w tej mierze odnotować sposób badania skuteczności procesów usamodzielniania zaproponowany przez NIK. Przeanalizowała ona dane z ośrodków pomocy społecznej, Systemu Informacji Oświatowej, Krajowego Rejestru Karnego, a także Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Pozwoliło to Najwyższej Izbie Kontroli na oszacowanie ilości osób, które podjęły po opuszczeniu placówek resocjalizacyjnych, procedurę usamodzielniania. Zgodnie z ustaleniami NIK do ośrodków pomocy społecznej zgłosiło się tylko 60% badanej populacji wychowanków MOW skreślonych z ewidencji⁴⁵.

³⁹ Taki system ewaluacji autorzy niniejszego opracowania zastali w dwóch z odwiedzonych placówek.

⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 54.

⁴¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 54.

⁴² Taki system ewaluacji autorzy niniejszego opracowania zastali w jednej z odwiedzonych placówek.

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 54.

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 54.

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 13.

Dane z ZUS pozwoliły zaś Najwyższej Izbie Kontroli ustalić, ilu z byłych wychowanków MOW podjęło po opuszczeniu placówki legalne zatrudnienie. Zgodnie z omawianym raportem spośród 418 objętych badaniem byłych wychowanków MOW, skreślonych z ewidencji w latach 2012 – 2015, pracę podjęło 201 (48%). Z drugiej strony analiza danych z Systemu Informacji Oświatowej pozwoliła ustalić liczbę osób usamodzielnianych, które podjęły naukę. Z takiej możliwości skorzystało 150 wychowanków, a więc jedynie 35,9% badanej próby. Liczba osób, które podjęły zarówno pracę, jak i naukę wyniosła 73 osoby, co stanowiło 17,5% badanej populacji. 139 wychowanków (33,3%) nie przejawiało jakiegokolwiek aktywności w żadnym z badanych obszarów⁴⁶.

Wcale nie lepiej prezentują się dane uzyskane z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące powrotności wychowanków do przestępczości. NIK wskazała, że w konflikt z prawem weszło 32% badanej populacji wychowanków. Jednocześnie zaznaczyła, że im więcej lat mijało od zakończenia pobytu wychowanka w MOW, tym większa była szansa na popełnienie przez nich czynu zabronionego. NIK wskazała przy tym, że aż 60% badanej populacji wychowanków, którzy opuścili MOW w 2012 r. weszło w konflikt z prawem.

Dane te, jak i badania przeprowadzone przez K. Drapałę oraz R. Kulmę⁴⁷, stanowić powinny impuls do dogłębnej analizy obecnego kształtu systemu resocjalizacji nieletnich, a w szczególności znaczenia w nim opieki instytucjonalnej. Jej istotnym elementem powinna być ewaluacja istniejących placówek w oparciu o różnorodne kryteria, w tym m.in. merytoryczne przygotowanie kadry pod kątem współczesnej wiedzy pedagogicznej oraz stosowanych strategii wychowawczych.

Pozwoliłoby to na sprawdzenie istniejących w placówce stosunków, procedur i polityk. W szczególności tego, czy rozwiązują one lub łagodzą problemy dziecka, przygotowując je do opuszczenia placówki i podjęcia samodzielnego życia, czy też wywierają efekt zgoła przeciwny. Czy nie tworzą nowych problemów zmuszając wychowanków przede wszystkim do dostosowania się do realiów panujących w placówce?

W tym kontekście niezwykle ciekawy pogląd prezentuje A. Sikora i R. Szczepanik wskazując na słabe strony opieki instytucjonalnej⁴⁸. Wśród nich wylicza: konieczność adaptacji do instytucji, brak przygotowania do samodzielności, wyręczanie wychowanków, izolację społeczną, system nagradzania i karania nieprzekładający się na funkcjonowanie poza placówką, małą ilość zindywidualizowanych programów przeznaczonych dla poszczególnych osób, zbyt mało pracy z rodziną nieletniego, brak możliwości wyboru kierunku kształcenia, wreszcie niewłaściwe podejście do procesu usamodzielnienia – brak jego znajomości i działanie na ostatnią chwilę.

Tego rodzaju analiza powinna także przyczynić się od zmian w całym systemie opieki następczej. Analiza oferty wsparcia państwa w tym zakresie wskazuje bowiem na jej ograniczenie jedynie do części populacji byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych i niedostosowanie jej do ich potrzeb.

Problem systemowy

Znaczna dysproporcja środków alokowanych na reintegrację byłych wychowanków zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich, w porównaniu do tych przeznaczonych na ich resocjalizację instytucjonalną, pozwala postawić pytanie o cele działania państwa. O to, czy jest to efekt jego celowej polityki,

⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 13.

⁴⁷ K. Drapała, R. Kulma, Powrotność...

⁴⁸ A. Sikora, R. Szczepanik, Pozytywna integracja społeczna – systemowe narzędzia wsparcia, praca wychowawcza, resocjalizacyjna, socjalna [w:] A. Sikora (red.), PROGRAM POZYTYWNEJ INTEGRACJI SPOŁECZNEJ MŁODZIEŻY OPUSZCZAJĄCEJ PLACÓWKI RESOCJALIZACYJNE, str. 91, dostęp pod adresem: <http://podrugie.pl/wp-content/uploads/2016/08/PROGRAM-POZYTYWNEJ-INTEGRACJI.pdf>

określonej filozofii resocjalizacji młodzieży sprawiającej problemy wychowawcze? Czy stoi za nią jakieś realne *ratio legis*, czy jest to raczej wynik inercji, niekonsekwencji i braku wizji wszystkich aktorów sceny politycznej, którzy zarządzali system resocjalizacji nieletnich od 1989 r.?

Niewątpliwie faktem jest, że system resocjalizacji nieletnich w obecnym kształcie nie odbiega znacznie od wizji twórców ustawy z 1982 r. Częściowo czerpie nawet z doświadczeń II RP. Wciąż skupiony jest na realizacji idei dobra dziecka, rozumianej jako konieczność podejmowania działań wychowawczych w celu „naprawienia” zdemoralizowanej jednostki. W jego ramach zmieniają się nazwy poszczególnych placówek resocjalizacyjnych, inaczej określa się niektóre stosowane środki wychowawcze. Rdzeń postępowania i dostępnych środków wychowawczych pozostaje jednak ten sam.

Ponadto, w dalszym ciągu brakuje przy tym niezbędnych gwarancji procesowych, stosowania form alternatywnych wobec pozbawienia wolności, lepszej współpracy triady: państwo, rodzina, szkoła. Tym co jednak najbardziej rzuca się w oczy jest brak spójnej polityki.

Za los dzieci sprawiających problemy wychowawcze odpowiada w naszym kraju aż pięć ministerstw. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest odpowiedzialne za system wspierania rodziny, pracę ośrodków pomocy społecznej, asystentów rodziny, placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających. W jego gestii leży także cały system usamodzielniania nieletnich opuszczających placówki resocjalizacyjne oraz pieczę zastępczą. Wreszcie sprawuje on nadzór nad domami pomocy społecznej.

Minister Edukacji Narodowej sprawuje pieczę nad sferą edukacji dzieci. To on również odpowiada za nadzór nad prowadzonymi przez samorządy oraz organizacje społeczne młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi, specjalnymi ośrodkami szkolno - wychowawczymi czy też młodzieżowymi ośrodkami socjoterapii.

Minister Sprawiedliwości odpowiada za system sprawiedliwości dla nieletnich. Do niego należy również decydujący głos w sprawie funkcjonowania schronisk dla nieletnich, zakładów poprawczych oraz hosteli.

Rolą Ministra Spraw Wewnętrznych jest zaś nadzór nad Policją, a więc instytucją prowadzącą Policjne Izby Dziecka, które stanowią często pierwsze ogniwo kontaktu z nieletnimi sprawiającymi problemy wychowawcze.

Ostatnim z aktorów uczestniczących w systemie jest Ministerstwo Zdrowia. Do jego domeny należy nadzór nad szpitalami psychiatrycznymi oraz zakładami leczniczymi, w których można umieścić dziecko z niepełnosprawnością intelektualną, chorobą psychiczną lub uzależnione od środków odurzających.

Zakresy zainteresowania poszczególnych ministrów przenikają się, krzyżują, a niekiedy wzajemnie wykluczają. Przykładem może być resort sprawiedliwości, wedle ustawy o działach administracji rządowej odpowiedzialny za wykonywanie środków wychowawczych oraz Minister Edukacji Narodowej sprawujący, wedle tej samej ustawy, pieczę nad działalnością oświatową i wychowawczą. Mimo tego, że w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym można umieścić dziecko jedynie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu stosującego wobec niego środki wychowawcze, placówki te nie podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, lecz Ministrowi Edukacji Narodowej.

Co oczywiste, im więcej instytucji odpowiedzialnych za poszczególne elementy systemu tym trudniej o ich kompleksowe działanie, współpracę i koordynację. W takim wypadku zamiast systemu działania, otrzymujemy zespół instytucji działających na różnych płaszczyznach, kierujących się różnymi przesłan-

kami, nastawionych na osiągnięcie innych rezultatów. Efektem jest rozchodzenie się wzajemnych działań, niespójność przyjętych rozwiązań, a w końcu stracenie z perspektywy finalnego rezultatu: poprawy bytu dziecka, ucznia, wychowanka placówki resocjalizacyjnej, młodego dorosłego wkraczającego w samodzielne życie.

Dlatego też poważnego zastanowienia wymaga zmiana obecnej sytuacji, przededefiniowanie ustawy o działach administracji rządowej i bardziej kompleksowe spojrzenie na problematykę dzieci. Szczególnego zastanowienia wymaga, czy Ministerstwo Sprawiedliwości w dalszym ciągu powinno być odpowiedzialne za kwestie nadzoru nad zakładami poprawczymi oraz schroniskami dla nieletnich, a Ministerstwo Edukacji Narodowej za nadzór nad młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi.

Wydaje się, że obszary te powinny być bardziej zespolone z obszarem zainteresowania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ewentualnie sugerowane byłoby powołanie nowego organu państwa, w całości odpowiedzialnego za kształtowanie polityki państwa względem dzieci, a przynajmniej tych z nich, które popadają w problemy natury wychowawczej. Tak jak dzieje się to na przykład w Walii i Anglii. Istniejąca tam, niezależna od Ministerstwa Sprawiedliwości, Rada Wymiaru Sprawiedliwości dla Nieletnich, ma za zadanie „m.in. opracowywanie celów, standardów, systemowych koncepcji profilaktyki i resocjalizacji nieletnich”⁴⁹.

Zmiana zarządzania systemem sprawiedliwości wobec nieletnich przynieść powinna skutki w postaci poprawy koordynacji działań poszczególnych instytucji funkcjonujących w systemie, wymiany doświadczeń, a także stworzenia systemu pozwalającego na wymianę informacji o wychowankach będących pod opieką systemu. Dziś wychowanek, wobec którego stosuje się środek wychowawczy, a następnie umieszcza w schronisku dla nieletnich lub rozpoczyna stosowanie środka poprawczego, musi być po raz drugi diagnozowany.

Tego typu zmiana mogłaby wpłynąć również na poprawę efektywności systemu, stwarzając możliwość pełnego reagowania na problemy wychowawcze z dzieckiem, począwszy od etapu asystenta rodziny, wspierania szkoły w jej misji wychowawczej, po opiekę instytucjonalną i świadczenia z zakresu usamodzielniania. Pozwoliłoby to także efektywniej monitorować skuteczność obecnych rozwiązań, reagować na występujące błędy i niedopatrzania, a w szczególności poszerzać ofertę nieizolacyjnych środków wychowawczych oraz promować dobre praktyki.

Wreszcie stanowiłoby to również tamę dla przyjmowania jedynie odcinkowej odpowiedzialności za los dziecka, skupianiu się jedynie na wybranych wskaźnikach i problemach, w oderwaniu od finalnego efektu działania systemu. Cóż bowiem z tego, że były wychowanek zakładu poprawczego nie wróci na drogę przestępstwa, a więc poprawi badany wskaźnik, jeśli jednocześnie trafi do ośrodka dla bezdomnych, stając się klientem systemu opieki społecznej? Takie podejście to w istocie logika lekarza, który zadowala się wyleczeniem chorego zęba, nie zważając na nowotwór trawiący organizm pacjenta.

Wspomaganie usamodzielniania

Oczywiście zmiana organizacyjna systemu resocjalizacji nieletnich, to nie jedyne wyzwanie, które stoi przed polskim państwem. Znacznej korekty wymagają również oferowane formy pomocy związanej z usamodzielnianiem.

⁴⁹ R. Opora, „Systemy resocjalizacji nieletnich w wybranych krajach Europy i Stanach Zjednoczonych” [w:] Najwyższa Izba Kontroli, Działalność Resocjalizacyjna Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych. Informacja o wynikach kontroli, dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15816,vp,18331.pdf>

Jak już zostało wspomniane, osoby opuszczające młodzieżowe ośrodki wychowawcze, zakłady poprawcze oraz schroniska dla nieletnich mogą starać się o różne formy pomocy: pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, pomoc pieniężną na usamodzielnienie, pomoc rzeczową itp. Ich uzyskanie obudowane jest najczęściej spełnieniem wielu warunków formalnych. Do najczęściej występujących należą odpowiednie wczesne wskazanie opiekuna usamodzielnienia, określona długość pobytu w miejscu pozbawienia wolności, sporządzenie indywidualnego planu usamodzielnienia, nieprzekroczenie kryterium dochodowego.

Każde z ww. kryteriów formalnych wpływa na liczbę osób mogących się ubiegać o uzyskanie wspomnianych świadczeń, powodując, że jedynie część z wychowanków uprawniona jest do uzyskania wsparcia. Doskonale oddają to dane liczbowe, a w szczególności porównanie 191 wychowanków, którzy opuścili zakłady poprawcze w 2017 r. i 110 wychowanków zakładów, którzy w tym samym roku pobierali świadczenie z zakresu pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

Nie inaczej jest wśród osób opuszczających młodzieżowe ośrodki wychowawcze. Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie dotyczącym młodzieżowych ośrodków wychowawczych wskazała, że jedynie 60% wychowanków MOW korzysta później ze wsparcia systemu pomocy społecznej i uzyskuje świadczenia wspomagające proces usamodzielniania⁵⁰.

Tymczasem wydawać by się mogło, że grupa wychowanków placówek resocjalizacyjnych, korzystających ze wsparcia procesu usamodzielniania, powinna być jak najszersza. Gros z osób opuszczających zakłady poprawcze i młodzieżowe ośrodki wychowawcze, znalazło się tam bowiem na skutek problemów związanych z funkcjonowaniem rodziny, brakiem zainteresowania z jej strony, występowaniem zjawisk niepożądanych, tj. uzależnienia, przemocy domowej; często również ubóstwa⁵¹.

Spora część z nich nie ma, po opuszczeniu placówki resocjalizacyjnej, miejsca, do którego mogłaby wrócić, znaleźć bezpieczne schronienie, wyżywienie, przystanek przed rozpoczęciem nowego życia. To do nich w pierwszej kolejności powinna być adresowana pomoc społeczna państwa.

Brak takiej pomocy w istocie prowadzi do rzucania wychowanków placówek resocjalizacyjnych na głęboką wodę. Wychodzą oni z miejsc, w których zapewnione mieli dach nad głową, wyżywienie, opiekę medyczną, pomoc psychologiczną, szkolenie zawodowe i wiele innych świadczeń. Miejsc, które zmuszały ich do funkcjonowania w określonych ramach. Znajdowali w nich często zaangażowany personel, który nie tylko wspierał ich, ale również egzekwował od nich określone zachowania: naukę, higienę, sposób relacji z innymi osobami.

Wyjście na wolność, w świat dorosłych, jest więc dla nich pewnego rodzaju szokiem. Z miejsca, w którym mieli zapewnione wszystkie elementy bezpiecznego życia, w którym ktoś zawsze pilnował ich, aby nie zawiedli, trafiają w świat dorosłego życia. W nim nikt im nic nie gwarantuje, zostają pozostawieni sami sobie. Powrót do rodziny i środowiska, z których trafili do placówki resocjalizacyjnej często prowadzi do zaprzepaszczenia całej wykonanej pracy. Jak wskazuje M. Dziewanowska „. [d]ysfunkcyjne rodziny sta-

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 13.

⁵¹ Znacznie szerzej na ten temat: K. Drapała, R. Kulma, Powrotność...

nowią (...) największe zagrożenie dla procesu pozytywnej readaptacji do społeczeństwa, często doprowadzając młodych ludzi do powielania poprzednich błędów, nierzadko wchodzenia w konflikt z prawem i ponoszenia odpowiedzialności karnej”⁵².

Wychowanek, który nie chce wrócić do zachowań społecznie niepożądanych, musi znaleźć mieszkanie, zapewnić sobie pracę i wyżywienie. Nie wszyscy potrafią się w takich realiach od razu odnaleźć. Część z nich, nie mając perspektywy funkcjonowania na wolności, stara się przedłużyć swój pobyt w miejscu pozbawienia wolności. Nawet mimo uzyskania formalnych podstaw do bycia zwolnionym.

Do takich właśnie osób państwo powinno wyciągnąć pomocną dłoń, w postaci odpowiednio skalibrowanych świadczeń z zakresu pomocy społecznej odpowiadających potrzebom wychowanków MOW i ZP. Tak aby łagodzić szok związany z opuszczeniem placówki, pomóc im w rozpoczęciu samodzielnego życia, zapewniając w jak największym stopniu stabilizację, oparcie i stwarzając choćby teoretycznie szansę na start w dorosłość ze zbliżonego poziomu, co ich rówieśnicy.

Alternatywą dla takiego rozwiązania jest pozostawienie wychowanków samym sobie. Rzucenie ich na głęboką wodę i obserwowanie, którzy wypłyną, a którzy pójdą „na dno”, powracając do środowisk, z których trafili do placówek resocjalizacyjnych, podejmą się zachowań społecznie niepożądanych, czasem przestępnych. To prosta droga do powstawania szeregu innych problemów społecznych, nawarstwiania ich, przenoszenia ich na rodzinę i otoczenie, swoistej wymiany międzypokoleniowej.

W takim układzie jedna źle zaprojektowana polityka społeczna w zakresie usamodzielniania wywiera skutki na szereg osób, które nigdy z samym systemem resocjalizacji nieletnich nie miały do czynienia. Dlatego też postulować należy gruntowne przejście obecnie istniejących form pomocy dla osób usamodzielniających się pod kątem ich zasadności, celowości, wysokości, a także kryteriów formalnych ograniczających dostęp do nich osobom opuszczającym placówki resocjalizacyjne.

Kryterium dochodowe

Jednym z nieodzownych elementów systemu pomocy społecznej jest stosowanie kryteriów dochodowych, mających na celu wyodrębnienie z grupy osób starających się o wsparcie państwa, tych z nich którzy faktycznie potrzebują pomocy. Obecnie kryterium to dla ogółu świadczeń z pomocy społecznej ustalone jest na poziomie 701 zł dla osób samotnie prowadzących gospodarstwo domowe⁵³.

W przypadku byłych wychowanków zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich mnoży się je dwukrotnie ustalając je na poziomie 1402 zł. Taki stan rzeczy nie pozwala skorzystać z niego sporej grupie osób usamodzielnianych.

⁵² M. Dziewanowska, Prawo i narzędzia systemowe w procesie readaptacji i usamodzielnienia wychowanków i wychowanków opuszczających placówki resocjalizacyjne z uwzględnieniem specyfiki Warszawy [w:] A. Sikora (red.), PROGRAM POZYTYWNEJ INTEGRACJI SPOŁECZNEJ MŁODZIEŻY OPUSZCZAJĄCEJ PLACÓWKI RESOCJALIZACYJNE, str. 14

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2018, poz. 1358.

Należy zauważyć, że minimalne wynagrodzenie za pracę w roku 2018 wynosi 2100 zł⁵⁴, co daje kwotę netto 1530 zł. W rezultacie wychowankowie zakładów poprawczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy rozpoczęli pracę jeszcze w trakcie swojego pobytu w placówce (co w oczywisty sposób powinno być traktowane jako przejaw usamodzielnienia i preferowane przez państwo), z marszu pozbawieni są możliwości starania się o udzielenie im pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki oraz pomocy pieniężnej na usamodzielnienie. Taka sytuacja nie premiuje osób bardziej zaradnych, które odniosły sukces resocjalizacyjny. Zachęca za ich za to do poszukiwania nielegalnego zatrudnienia. Dla każdej osoby, która korzysta już tych form wsparcia i zamierza podjąć legalne zatrudnienie, stanowi jasny, zniechęcający do tego przekaz.

Dlatego też postulować należałoby zniesienie takiego kryterium lub podwyższenie go, do takiej wysokości, aby wychowankowie zakładów poprawczych, zarabiający minimalne wynagrodzenie, nie byli pozbawieni możliwości uzyskania pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki. Warto w tej mierze wskazać w szczególności, że bliźniaczo skonstruowany system usamodzielniania dla byłych wychowanków pieczy zastępczej, takiego kryterium, dla pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, nie przewidywa.

W sferze kształtowania kryterium dochodowego nie ma również jakiegokolwiek elastyczności. Przekroczenie kwoty kryterium o złotówkę powoduje niespełnienie przesłanek ubiegania się o pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki i usamodzielnianie. Niezgłoszenie tego do organu w przyszłości stać się może powodem do uznania wypłaconych świadczeń za nienależne i skutkować koniecznością ich zwrotu wraz z odsetkami. Taki stan rzeczy nie motywuje byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych do poprawy swojej sytuacji zawodowej i finansowej.

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być w tym wypadku wprowadzenie mechanizmu znanego ze świadczeń rodzinnych, w których przekroczenie progu dochodowego o określoną sumę pieniężną, powoduje zmniejszenie wysokości zasiłku rodzinnego o daną kwotę. Pozwoliłoby to znacznie szerszej grupie korzystać chociażby z pomocy pieniężnej na usamodzielnianie, oswajając problemy z tym związane i rekompensując, obserwowany na ogół w takich sytuacjach, brak wsparcia osób bliskich wychowankowi. Jednocześnie nie zniechęcałoby w takim stopniu wychowanków od podejmowania legalnego zatrudnienia.

Opiekun usamodzielnienia

Również drugi warunek uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki lub usamodzielnienie, - wskazanie opiekuna usamodzielnienia na co najmniej dwa miesiące przed uzyskaniem pełnoletności, wydaje się być zbyt mało elastyczny. Pomijany jest przy tym fakt, iż znaczna część wychowanków zakładów poprawczych pozostaje w tych placówkach po uzyskaniu pełnoletności, maksymalnie do 21 r. życia.

Wprowadzenie sztywnego kryterium w postaci wskazania opiekuna usamodzielnienia w określonym terminie wydaje się nie mieć uzasadnienia praktycznego. Z całą pewnością nie jest nim konieczność zarezerwowania środków na usamodzielnienie danego wychowanka. Skoro dyrektorzy placówek resocjalizacyjnych zobowiązani są do informowania właściwych ośrodków pomocy społecznej o liczbie ich wychowanków, którzy osiągną w danym roku pełnoletność, informacja ta powinna być wystarczającym motywem dla zarezerwowania odpowiednich środków finansowych na wypłatę świadczeń z zakresu usamodzielniania.

⁵⁴ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r., Dz. U. z 2018, poz. 1794, od 1 stycznia 2019 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wyniesie 2250 zł.

Obecne rozwiązanie eliminuje z możliwości ubiegania się o stosowne świadczenia, wszystkich tych byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych, którzy z różnych przyczyn nie złożyli w terminie stosownej deklaracji, zarówno w sposób niezawiniony (choroba, urlop, błąd placówki⁵⁵, brak możliwości wskazania konkretnej osoby), jak również w sposób zawiniony (brak świadomości takiej konieczności, ucieczka, niepowrót z urlopu). Zasadnym wydaje się pytanie, czy osoby takie powinny być z góry skazywane na brak pomocy państwa. Czy niezłożenie stosownej informacji w odpowiednim czasie, jest tak istotnym uchybieniem, że pozwala zaprzepaścić w znacznej mierze szanse na reintegrację wychowanka placówki i właściwie zmarnować przez to dziesiątki tysięcy złotych wydawane rocznie na jego utrzymanie w placówce resocjalizacyjnej?

Wydaje się, że samo złożenie wniosku i wskazanie w nim opiekuna usamodzielnienia powinno być powiązane nie z faktem ukończenia pełnoletniości, lecz raczej zamiarem opuszczenia placówki resocjalizacyjnej (w wyniku osiągnięcia odpowiedniego wieku, uchylenia środka wychowawczego lub warunkowego zwolnienia). Każda osoba ubiegająca się o wsparcie w postaci określonych świadczeń powinna być jedynie zobligowana do dołączenia do stosownego wniosku odpowiedniej informacji o jej opiekunie usamodzielnienia.

W przeciwnym wypadku skutkuje to prowizorycznym poszukiwaniem osoby, która w danej chwili zgodzi się pełnić *pro forma* funkcję opiekuna usamodzielnienia, na przykład wśród grona pracowników placówki resocjalizacyjnej. Często, po opuszczeniu placówki przez wychowanka, nie mają oni faktycznej możliwości sprawowania wobec niego tej funkcji, choćby ze względu na dzielącą ich odległość. Deklarują więc zostanie opiekunem usamodzielnienia jedynie do momentu opuszczenia placówki lub co gorsza pozostają nim również po tym fakcie, jedynie na papierze.

Na problem ten zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli wskazując, że prowadzi to do pozbawienia faktycznej pomocy opiekuna usamodzielnienia wychowanków MOW, przynajmniej do czasu znalezienia nowego opiekuna w środowisku wolnościowym. W pewnym stopniu uwaga ta ma jednak charakter uniwersalny i z powodzeniem może być stosowana również w stosunku do wychowanków zakładów poprawczych.

Gruntownego rozważenia wymaga zaś sama instytucja opiekuna usamodzielnienia, a więc instytucji kluczowej z punktu widzenia skuteczności procesu usamodzielniania⁵⁶. Obecnie może być nim właściwie każdy. Ustawa ustanawia otwarty katalog osób, które mogą pełnić te funkcje, wymieniając jedynie przykładowo wśród nich: pracownika socjalnego powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawcę, psychologa, pracownika socjalnego domu pomocy społecznej, schroniska dla nieletnich, zakładu poprawczego, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę, młodzieżowego ośrodka wychowawczego. Najczęściej zostają nim obecnie przedstawiciele rodziny, opiekunowie socjalni, a także pracownicy danej placówki resocjalizacyjnej⁵⁷.

Zgodnie z ustawą rolą opiekuna usamodzielnienia jest wspieranie osoby usamodzielnianej w realizacji indywidualnego programu usamodzielniania. Ustawa nakłada na niego więc bardzo istotny obowiązek, jednocześnie nie dając jakichkolwiek narzędzi, zarówno w sferze kompetencyjnej, jak i finansowej. Opiekun nie dysponuje możliwością wglądu w akta postępowania administracyjnego dotyczącego udzielenia

⁵⁵ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 36.

⁵⁶ Fundacja Robinson Crusoe, Raport z badań. Przeprowadzenie monitoringu sytuacji osób w przeszłości uczestniczących w programach usamodzielnienia w na terenie miasta Szczecin, str. 47.

⁵⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność...*, str. 36.

pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, złożenia na ich rzecz odwołania od decyzji o nieudzieleniu świadczenia, złożenia, na rzecz osoby usamodzielnianej, wniosku o uzyskania mieszkania socjalnego.

Jednocześnie nie wymaga się od niego jakiegokolwiek przygotowania do pełnionej roli. Nie musi on mieć żadnego doświadczenia w pracy socjalnej, czy też przygotowania pod kątem resocjalizacji.

Z jednej strony nie można się temu dziwić. Funkcja ta pełniona jest bowiem społecznie. W jej ramach spotykają się osoby zaangażowane, trwale przejęte sprawowaną funkcją, jak i takie, dla których stanowi ona przejaw dodatkowych, niepłatnych obowiązków.

Trudno wobec wszystkich z nich, nie dając nic w zamian oprócz satysfakcji, egzekwować odpowiedzialność, konsekwencję i rzetelność. Dlatego też postulowanym rozwiązaniem powinna być profesjonalizacja instytucji asystenta usamodzielnienia, na wzór instytucji asystenta rodziny. Powinno to pociągnąć za sobą wyposażenie go w odpowiednie kompetencje i narzędzia. Nieodzownym elementem takiego systemu powinno być wprowadzenie wynagrodzenia za sprawowaną funkcję i powiązane z nim zwiększenie wpływu opiekuna na proces usamodzielnienia oraz odpowiedzialności za jego rezultat.

W istocie opiekun usamodzielnienia powinien pełnić kluczową funkcję, prowadząc cały proces usamodzielnienia i odpowiadać za jego przebieg, raportowanie do ośrodka pomocy społecznej, a także monitorowanie losów wychowanka po zakończeniu procesu usamodzielnienia. Wśród osób, które mogłyby pełnić tę funkcję wymienić należy pracowników placówek resocjalizacyjnych, ośrodków pomocy społecznej, a także organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką resocjalizacji i pracy socjalnej.

Indywidualny Program Usamodzielnienia

Profesjonalizacja instytucji asystenta usamodzielnienia pociągnęłaby za sobą poprawę skuteczności realizacji indywidualnych planów usamodzielnienia. Na uwagę zasługuje tu w szczególności pogląd NIK, która wskazała niewykonywanie przypisanych opiekunowi zadań i brak możliwości wyciągnięcia wobec niego konsekwencji, jako jedną z przyczyn złej realizacji IPU⁵⁸.

Jej drugim efektem byłaby niewątpliwie poprawa jakości sporządzanych indywidualnych planów usamodzielnienia, poprzez eliminowanie planów fasadowych, nieprzystających do osoby usamodzielnianej, a także niemożliwych do zrealizowania przez nie. W trakcie realizacji przedmiotowego projektu HFPC spotkała się z poglądami wskazującymi na nieadekwatność zatwierdzonych IPU w stosunku do osoby wychowanka. Przykładowo wychowanek, który nie uzyskał świadectwa dojrzałości, zadeklarował w IPU ukończenie studiów wyższych.

Innym z mankamentów, zaobserwowanych z kolei przez NIK, był brak indywidualizacji planów i traktowanie ich jedynie formalistycznie, a nie jako istotnego elementu procesu usamodzielnienia⁵⁹. NIK trafnie zauważyła przy tym, że „niezwykle istotne jest zdiagnozowanie wszystkich możliwości i potrzeb wychowanka, a następnie ustalenie działań wspomagających ich realizację. Właściwie opracowany program usamodzielnienia, systematyczny nadzór nad jego realizacją, a także wprowadzanie w nim w miarę potrzeby korekt, mogą zdecydować o sukcesie, czy też porażce prowadzonego w ośrodkach procesu resocjalizacji”⁶⁰.

⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 36.

⁵⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 9.

⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Działalność..., str. 36.

Okres pobytu a prawo do świadczeń z pomocy społecznej

Ustawa o pomocy społecznej wiąże możliwość ubiegania się o pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki oraz pomoc pieniężną na usamodzielnienie od tego, czy wychowanek placówki resocjalizacyjnej przebywał w niej co najmniej rok. W efekcie tego, z pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki nie mogą skorzystać osoby, które trafiły do Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego po ukończeniu 17 r. życia⁶¹, jak również te, które zostały zwolnione z zakładu poprawczego, wskutek dobrego zachowania, po okresie krótszym niż rok.

Ustawodawca wychodzi więc z apriorycznego założenia, że każda osoba, która przebywa w placówce resocjalizacyjnej dłużej niż rok ma inne potrzeby niż osoba, która była w niej umieszczona jedynie 11 miesięcy⁶². Tymczasem samo umieszczenie nieletniego w placówce resocjalizacyjnej wskazuje na istnienie po jego stronie problemów natury społecznej. Jeden i drugi wychowanek opuszczając placówkę musi zadbać o to, aby mieć dach nad głową, znaleźć pracę, kupić meble i wyżywienie. Jak to trafnie ujęła jedna z osób, z którymi rozmawiała HFPC, w trakcie prowadzenia niniejszego projektu, „każdy potrzebuje lodówki”.

Tymczasem ustawodawca przechodzi nad tym faktem do porządku dziennego. Uznaje, że osoby przebywające krócej niż rok w zakładzie poprawczym nie wymagają przyznania im wspomnianych świadczeń. W efekcie personel placówek resocjalizacyjnych, szczególnie MOW, spotyka się regularnie z przypadkami, w których wychowankom ich placówek brakuje kilku dni, aby spełnić przesłankę długości pobytu. Historię jednego z takich mężczyzn HFPC poznała w trakcie realizacji przedmiotowego projektu. Po opuszczeniu MOW nie mógł on skorzystać z części świadczeń wspomagających jego usamodzielnienie.

W skrajnych wypadkach uzależnienie wsparcia socjalnego od długości pobytu może nawet prowadzić do przedłużania pobytu nieletniego w placówce resocjalizacyjnej w celu umożliwienia mu spełnienia kryteriów formalnych do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej. Tego typu praktyka w istocie sprzeczna jest z filozofią rekomendacji międzynarodowych, plasujących pozbawienie wolności dziecka każdorazowo jako środek o charakterze *ultima ratio*.

Innym z problemów dotyczących tematyki długości pobytu wychowanka w placówce resocjalizacyjnej jest uzależnienie od niej wysokości pomocy pieniężnej na usamodzielnienie. Zgodnie z tym założeniem największą pomoc na usamodzielnienie może uzyskać wychowanek, który przebywał w placówce co najmniej 3 lata. Kwota ta sięga 300% podstawy wymiaru, a więc 5133 zł. Osoby przebywające ponad 1 rok lub ponad 2 lata mają szansę na uzyskanie odpowiednio 100% i 200% podstawy wymiaru.

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego nierównego traktowania osób opuszczających placówki resocjalizacyjne. Kształt i wysokość świadczeń wspomagających procesy reintegracji powinny przede wszystkim odpowiadać potrzebom osób opuszczających placówkę resocjalizacyjną. Ich wysokość nie powinna więc być w sposób sztywny uzależniona od długości pobytu wychowanka w placówce, lecz stanowić wyraz reakcji opieki społecznej na sytuację wychowanka. Nie zawsze bowiem potrzeby osoby, która spędziła w placówce resocjalizacyjnej 3 lata, będą większe od potrzeb tej, która przebywała w niej jedynie 2 lata.

⁶¹ Pobyt w MOW trwa bowiem do momentu ukończenia przez wychowanka 18 r. życia.

⁶² W swoim poglądzie nie jest jednak konsekwentny, albowiem nie stosuje takiej samej cezurę do uzyskania pomocy na zagospodarowanie.

Tym samym udzielanie stosownych świadczeń usamodzielniających powinno przybrać bardziej elastyczny wymiar. Ustawa określająca to zagadnienie powinna wyznaczać zakres uznania administracyjnego organu administracji, przesłanki, którymi powinien się kierować udzielając świadczenia, a także minimalne oraz maksymalne kwoty świadczeń z pomocy społecznej. Pewnym wskazaniem w zakresie potrzeb wychowanka mogłyby być postanowienie IPU, określające najważniejsze plany i potrzeby osoby usamodzielnianej. Taka konstrukcja przyczyniłaby się również do poprawy stopnia indywidualizacji IPU i ich weryfikacji przez kierownika PCPR.

Pełnoletniość

Zgodnie z art. 88 ust.1 ustawy o pomocy społecznej ze świadczeń wspomagających usamodzielnienie skorzystać mogą jedynie osoby pełnoletnie opuszczające zakład poprawczy, młodzieżowy ośrodek wychowawczy i inne wymienione tam instytucje.

Kwestia ta może budzić wątpliwości, stanowiąc dowód braku harmonizacji systemów: pomocy społecznej i wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich. Przepisy u.p.n. nie ograniczają bowiem możliwości uchylecia środka wychowawczego lub zastosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia tylko do osób, które ukończyły 18 r. życia. W rezultacie wychowankowie, którzy zostają zwolnieni przed czasem (lub wobec których sąd uchyla stosowanie środka wychowawczego), mimo spełnienia pozostałych kryteriów formalnych, pozbawieni są możliwości ubiegania się o świadczenia wspomagające proces usamodzielniania. Są więc w gorszej sytuacji od tych osób, które nie zostały zwolnione z powodu braków postępów w resocjalizacji.

Analogiczny mechanizm ma również zastosowanie w przypadku powiązania okresu pobytu w placówce resocjalizacyjnej z wysokością konkretnego świadczenia. Na większe pieniądze liczyć mogą przede wszystkim osoby, które dłużej przebywają w danej placówce, a więc przede wszystkim te, które sprawiają większe problemy wychowawcze. Dodatkowo na rozwiązaniu tym tracą wszyscy ci wychowankowie, którzy do opieki instytucjonalnej trafili za późno, na przykład wskutek braku odpowiedniej reakcji szkoły, rodziny, kuratora lub przewlekłości postępowania sądowego w ich sprawie. Wszyscy oni, wobec przyjętych rozwiązań, mają mniejsze szanse na uzyskanie bardziej efektywnej pomocy.

Wysokość świadczeń

Kwestią wymagającą zastanowienia jest wysokość świadczeń udzielanych osobom opuszczającym placówki resocjalizacyjne. Jak już zostało wspomniane ich wysokość jest pochodną podstawy wymiaru świadczeń. Waha się od 30% podstawy wymiaru świadczeń w przypadku pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, od 100% do 300% podstawy wymiaru w przypadku pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz do maksymalnie 300% podstawy wymiaru w wypadku pomocy na zagospodarowanie.

W ustawie określono wysokość pierwotnej podstawy wymiaru świadczeń, ustalając ją na 1647 zł. Dodano jednocześnie mechanizm weryfikowania tej kwoty, w oparciu o Rozporządzenie Rady Ministrów poprzedzone konsultacjami w Radzie Dialogu Społecznego. Ich szczegółową procedurę określa art. 9 ustawy o pomocy społecznej.

Kwota ta przez 11 lat funkcjonowania ustawy nie była w ogóle weryfikowana. Dopiero w 2015 r. została zwiększona do poziomu 1722 zł⁶³. Obecnie zaś wynosi 1763 zł⁶⁴. W perspektywie 14 lat wzrosła więc o 116 zł. W efekcie tego poszczególne świadczenia przynależne osobom usamodzielnianym wzrosły odpowiednio o niespełna 35 zł (pomoc na kontynuowanie nauki), oraz od 116 zł do 348 zł (pomoc na usamodzielnienie) oraz do maksymalnie 348 zł (pomoc na zagospodarowanie). Powstaje pytanie, czy taki wzrost wysokości wspomnianych świadczeń rekompensuje inflację, która zaistniała od dnia wejścia w życie ustawy o pomocy społecznej?

Na wyższe świadczenia nie może także liczyć młodzież pochodząca z terenów należących do najbogatych jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęty w art. 90a ustawy o pomocy społecznej mechanizm podwyższania wartości świadczeń wspierających usamodzielnianie, w drodze uchwały rady powiatu, nie cieszy się bowiem popularnością. Spośród kilkunastu aktów prawa miejscowego wydanych na tej podstawie, jedynie 3 odnoszą się do podwyższenia wysokości pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki przez osoby opuszczające placówki resocjalizacyjne⁶⁵.

Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki

Jedną z najważniejszych konsekwencji braku koordynacji polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich, ich edukacji i usamodzielnienia jest kwestia niedopasowania poszczególnych elementów systemu. Doskonałym tego przykładem jest sposób skonstruowania najbardziej popularnego świadczenia, z którego korzystają osoby opuszczające placówki resocjalizacyjne – pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

Świadczenie to cieszy się nieustającą popularnością wśród wychowanków placówek resocjalizacyjnych. Stanowi przy tym nieraz jedyną formę regularnego wsparcia finansowego dedykowanego osobom usamodzielnianym.

Aby je uzyskać, były wychowanek placówki resocjalizacyjnej musi zobowiązać się w indywidualnym planie usamodzielniania do kontynuowania nauki w szkole podstawowej, szkole ponadpodstawowej, szkole wyższej, w zakładzie kształcenia nauczycieli lub u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego, a

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2015, poz. 1058.

⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2018, poz. 1358.

⁶⁵ Uchwała Nr IV/XXXIII/409/14 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie podwyższenia wysokości pomocy na kontynuowanie nauki przez wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz pełnoletnie osoby opuszczające domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, całodobowe młodzieżowe ośrodki socjoterapii i młodzieżowe ośrodki wychowawcze (Pomor.2014.1647).; Uchwała Nr XII/117/15 Rady Powiatu Strzeleckiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie podwyższenia wysokości kwoty pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki dla osób usamodzielnionych, (Opols.2015.2155).; Uchwała Nr V/57/2011 Rady Powiatu W Bochni z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie podwyższenia wysokości kwoty pomocy pieniężnej przysługującej rodzinom zastępczym oraz pełnoletnim wychowankom rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo - wychowawczych (Małop.2011.122.956).

także na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia. Następnie po opuszczeniu placówki musi, na początku każdego semestru, przedkładać zaświadczenie stwierdzające „kontynuowanie nauki w gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej, szkole ponadpodstawowej lub szkole wyższej”. Ustawodawca pomija przy tym inne formy kształcenia, które uzasadniają przyznanie tego świadczenia, w szczególności kursy zawodowe oraz kształcenie u pracodawcy. Powstaje pytanie, czy takie osoby mogą ubiegać się o wsparcie dłuższe niż semestralne, a jeśli tak, jak powinny dokumentować ten fakt na potrzeby organów pomocy społecznej.

Jednocześnie należy się zastanowić, czy omawiane świadczenie odpowiada w istocie potrzebom osób opuszczających placówki dla nieletnich. Doświadczenia HFPC z monitoringu młodzieżowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich wskazują na bogatą ofertę edukacyjną tych instytucji. Przykładowo Zakład Poprawczy oraz Schronisko dla Nieletnich w Warszawie – Falenicy oferuje swoim wychowankom możliwość ukończenia szkoły podstawowej, gimnazjum oraz zasadniczej szkoły zawodowej w kierunkach fryzjer, kucharz oraz krawiec. Z kolei Zakład Poprawczy w Studzieńcu pozwala na ukończenie szkoły podstawowej z oddziałami gimnazjalnymi oraz zasadniczej szkoły zawodowej w kierunkach stolarz, kucharz oraz monter systemów zabudowy. Dodatkowo placówki te organizują liczne kursy zawodowe, pozwalające poszerzyć zakres umiejętności zawodowych wychowanków.

Z tego powodu wątpliwe jest, czy kwestia usamodzielniania wychowanków placówek resocjalizacyjnych powinna się skupiać tylko i wyłącznie na kwestii kontynuowania przez nich nauki. Tego rodzaju świadczenie ma przede wszystkim sens w wypadkach, w których nieletni opuszcza placówkę resocjalizacyjną bez ukończenia określonej szkoły. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich pozwalają im na pozostanie w placówce i dokończenie określonego etapu nauki, a więc np. II klasy liceum. Nie są oni już jednak uprawnieni, aby kontynuować edukację w III i IV klasie liceum.

Wydaje się, że działania państwa powinny zmierzać bardziej do zapewnienia wychowankom możliwości ukończenia pełnego etapu edukacji, poprzez premiowanie tych, którzy kontynuują dany etap, mimo konieczności opuszczenia placówki, a także umożliwienie im dłuższego, dobrowolnego pozostania w placówce albo powiązaniem z nią hostelu, w celu zakończenia etapu nauki.

Co niezwykle ważne samo kontynuowanie nauki wcale nie musi łączyć się z faktyczną reintegracją. Obecny kształt tego świadczenia skłania wręcz osoby usamodzielniane do podejmowania nauki jedynie *pro forma*, tylko i wyłącznie w celu uzyskania stosownego zaświadczenia o kontynuowaniu nauki. Dodatkowo wcale nie musi przyczyniać się do osiągnięcia sukcesu reintegracyjnego. Nauka często koliduje bowiem z podejmowaniem pracy i szukaniem samodzielnych źródeł utrzymania.

Dlatego też, system regularnego premiowania osób kontynuujących naukę powinien zostać zastąpiony innym mechanizmem regularnego finansowego wspierania byłych wychowanków placówek dla nieletnich. Opracowanie jego pełnego kształtu powinno być jednak poprzedzone przeprowadzeniem pogłębionego badania populacji osób usamodzielnianych, z identyfikacją ich potrzeb, warunków osobistych, a także przyczyn, z powodu których ich usamodzielnienie nie zakończyło się sukcesem.

Ewentualne zmiany w systemie resocjalizacji mogłyby polegać chociażby na uzależnieniu otrzymywanego wsparcia finansowego od realizacji poszczególnych postanowień IPU. Otrzymywane wsparcie powinno być ograniczone w czasie, ulegać stopniowemu zmniejszeniu, niejako motywując osoby usamodzielniane, do większego zaangażowania. Świadczenie takie powinno być powiązane z celami usamodzielniania opisanymi w IPU, a jego przyznawanie powinno być poprzedzone zasięgnięciem opinii od opiekuna usamodzielnienia. Wraz z osiągnięciem kolejnych celów usamodzielniania, wychowanek uzyska-

wałby kolejną kilkumiesięczną transzę wsparcia. Osoby nierealizujące postanowień IPU powinny być warunkowo dopuszczane do kolejnej transzy, jeśli wskazałby na to opiekun usamodzielnienia. Dwukrotne niezrealizowanie postanowień IPU i nieosiągnięcie zakładanych celów powinno skutkować pozbawieniem osoby usamodzielnionej prawa do otrzymania dalszych świadczeń.

System tego rodzaju, pogłębiony o profesjonalnego opiekuna usamodzielnienia, w pakiecie z bardziej elastycznym, zindywidualizowanym i realnym IPU, mógłby doprowadzić do poprawy efektywności procesu usamodzielnienia.

Ostatnim z zarzutów, które można postawić obecnej regulacji są przesłanki zawieszenia przyznawania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Wątpliwości budzi w szczególności to, dlaczego jedną z przesłanek uzasadniających zawieszenia tego świadczenia, jest porzucenie pracy i niepodjęcie proponowanego zatrudnienia? Skoro ustawodawca postanowił premiować pomocą pieniężną te osoby, które kontynuują naukę, to nie powinien karać tych, które w konflikcie praca – nauka, stawiają na tę drugą wartość.

Z punktu widzenia praw człowieka szczególnie problematyczne wydaje się również powiązanie zawieszenia świadczeń z postawieniem danej osobie zarzutu popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (art. 89 ust. 10 u.p.s.). Do takiego zawieszenia może dojść na maksymalnie 1 rok. Po upływie tego okresu, jeśli w międzyczasie nie dojdzie do skutku wydanie prawomocnego wyroku, organ administracji zobowiązany jest wydać decyzję o odmowie udzielenia pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Rozwiązanie to zdaje się nie odpowiadać konstytucyjnej zasadzie domniemania niewinności, nie bierze również pod uwagę problemu przewlekłości postępowania sądowego. W szczególności faktu, że wydanie orzeczenia w rok od chwili postawienia zarzutów może być w praktyce niewykonalne. Tym samym trwale pozbawia osoby usamodzielnione pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, stanowiącej często ich jedyne źródło utrzymania, mimo braku prawomocnego wyroku skazującego za popełnienie przestępstwa.

Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki

Pewnych zmian wymagają również dwa inne świadczenie dostępne osobom usamodzielnianym. Oba wydają się być skonstruowane w sposób racjonalny i potencjalnie odpowiadający potrzebom osób usamodzielnianych. Ich szczegółowa regulacja może budzić jednak pewne wątpliwości.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, pomoc pieniężna na usamodzielnienie może być przeznaczona wyłącznie na zaspokojenie ważnej życiowej potrzeby osoby usamodzielnionej, w szczególności na:

- 1) polepszenie warunków mieszkaniowych;
- 2) stworzenie warunków do działalności zarobkowej, w tym podniesienie kwalifikacji zawodowych;
- 3) pokrycie wydatków związanych z nauką osoby usamodzielnionej (innych niż wydatki finansowane z pomocy pieniężnej na usamodzielnienie).

Choć przepis ten zawiera jedynie przykładowe omówienie ważnych potrzeb życiowych, które mogą stanowić podstawę do wypłaty pomocy pieniężnej, w toku realizacji projektu spotykaliśmy się z poglądami wskazującymi na problem w interpretacji celów, na które może być przeznaczona pomoc pieniężna na usamodzielnienie, a w szczególności interpretowanie go w sposób zawężający. W efekcie tego organy

administracji odmawiają osobom usamodzielnianym chociażby przyznania wspomnianej pomocy na zakup komputera⁶⁶.

Innym z pojawiających się problemów jest treść art. 89 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, który wskazuje na fakt, że pomoc pieniężną na usamodzielnianie można wypłacić dopiero z chwilą ukończenia przez osobę usamodzielnianą nauki. Jedynie w uzasadnionych przypadkach starosta może wypłacić pomoc pieniężną na usamodzielnienie w trakcie trwania nauki.

Ustawodawca wychodzi więc z założenia, że osoba usamodzielniana, która po opuszczeniu placówki kontynuuje naukę, jedynie wyjątkowo wymaga pomocy finansowej w usamodzielnianiu. Nie bierze on przy tym pod uwagę, iż sam fakt podjęcia nauki, utrudnia podejmowanie pełnoetatowej pracy i realizację jej podstawowych potrzeb bytowych.

Odrobinę inny problem widoczny jest przy drugim ze wspomnianych świadczeń – pomocy na zagospodarowanie, przyjmującej formę pomocy rzeczowej. Prawodawca zrezygnował w tym wypadku w ustawie o pomocy społecznej oraz rozporządzeniu w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, z jakichkolwiek reguł dotyczących otrzymywania tych świadczeń. W rezultacie nie jest do końca jasne, jak powinny one być udzielane i rozliczane. Sytuacji nie ułatwia niezwykle skromne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym przedmiocie, nierozbudowana literatura przedmiotu oraz wielość organów administracji zaangażowanych w te procedury. Nie wiadomo więc, czy wystarczy, że osoba usamodzielniana sama kupi dany sprzęt, a organ pomocy społecznej zwróci jej pieniądze wedle stosownej faktury, czy też za sam zakup powinien odpowiadać organ administracji? Jakimi względami w takim wypadku powinien się kierować? Opinią osoby usamodzielnianej, ceną zakupywanych urządzeń, estetyką, tym czy będą pasowały do mieszkania osoby usamodzielnianej?

Usamodzielnianie na etapie placówki

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich rozróżnia sytuację osób, które przebywają w zakładach poprawczych od tych, które są umieszczone w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, nie gwarantując tym ostatnim żadnych mechanizmów osvajania ich z rzeczywistością.

Wychowankowie MOW nie mogą skorzystać z możliwości, jakie daje art. 90 u.p.n, a więc czasowego umieszczenia nieletniego poza terenem placówki. Do takiej sytuacji może dojść, jeśli przemawiają za tym określone względy, np. zdobycie kwalifikacji, wykształcenia, podjęcie zatrudnienia. Ustawodawca nie ustanowił również w przypadku MOW jakiegokolwiek formy wsparcia mieszkaniowego wychowanków opuszczających MOW, np. hosteli.

Za jedyne usprawienie w tym zakresie mogą być uznane jedynie grupy usamodzielnienia, na których tworzenie pozwala dyrektorom MOW rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej⁶⁷. Zgodnie z nim w zależności od potrzeb wychowanków MOW, tworzy się grupę usamodzielnienia. Grupa taka ma zadanie przygotowanie wychowanka do radzenia sobie w codziennym życiu. Umieszczony w niej wychowanek,

⁶⁶ Z taką sytuacją spotkaliśmy się w jednej z odwiedzanych placówek.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11 sierpnia 2017 r. w sprawie w sprawie publicznych placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (Dz. U. z 2017 r., poz. 1606).

pozostając pod opieką wychowawcy, powinien mieć możliwość: samodzielnego przygotowania posiłków, posługiwania się podstawowym sprzętem AGD, dbania o porządek, załatwiania swoich spraw w urzędach, funkcjonowania na rynku pracy, a także radzenia sobie w sytuacjach trudnych i rozwiązywania konfliktów.

HFPC nie jest znana skala wykorzystania tych mechanizmów przez dyrektorów młodzieżowych ośrodków wychowawczych. W trakcie realizacji projektu napotkaliśmy jednak MOW, w których funkcjonowały takie grupy. W niektórych z nich dyrektorzy zdecydowali się nawet na ulokowanie wychowanków, pod opieką wychowawcy, poza terenem młodzieżowego ośrodka wychowawczego, np. w mieszkaniu znajdującym się w pobliskim mieście.

Inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do zakładów poprawczych. Spośród 27 zakładów poprawczych działających w Polsce jedynie 3 dysponują odpowiednimi hostelami. Łącznie mogą pomieścić 24 nieletnich⁶⁸. Żaden z nich nie jest jednak dostępny dla dziewcząt.

Oferta realnego usamodzielniania skierowana jest więcej do potencjalnie niewielkiej grupy osób, zwłaszcza tych, którzy wyróżniają się poprawnym zachowaniem. Pokazują to także dane nadesłane z Ministerstwa Sprawiedliwości. W 2017 r. z możliwości pobytu w hostelu skorzystało zaledwie 18 wychowanków⁶⁹ zakładów poprawczych. Dla porównania w tym samym roku mury zakładów poprawczych opuściło 191 nieletnich⁷⁰.

Znikoma ilość hosteli dostępnych dla nieletnich może dziwić, zwłaszcza jeśli zauważy się niskie zaludnienie poszczególnych zakładów poprawczych. Posiadają one niekiedy kilka grup wychowawczych w których nie przebywa żaden wychowanek. Adaptacja ich na hostel, podział na mieszkania, z odrębnym wejściem i izolacją od pozostałych wychowanków przebywających w zakładzie, mogłaby stanowić efektywny środek wykorzystania pomieszczeń i kadr placówki.

Również możliwości, jakie daje art. 90, wydają się być ograniczone jedynie do grupy wychowanków zachowujących się w sposób poprawny. Ustawa wymaga bowiem, aby ocena zachowania nieletniego wskazywała na to, że będzie możliwe roztoczenie nad nim skutecznego nadzoru. W efekcie, podobnie jak w przypadku hosteli, z możliwości osvajania z życiem na wolności korzysta jedynie ograniczona grupa wychowanków. W 2017 r. poza terenem zakładu poprawczego zostało umieszczonych 55 wychowanków zakładów poprawczych⁷¹.

Założeniem istniejącego systemu jest więc preferencja izolacji wychowanków nad ich osvajaniem z rzeczywistością. Lekceważy się przy tym fakt, iż każdy wychowanek placówki prędzej czy później opuści ją wskutek ukończenia określonego wieku. .

Takie podejście ma określone konsekwencje. Wychowanek, który w trakcie pobytu w placówce nie korzystał z możliwości dłuższego pobytu poza jej murami, znalezienia pracy i mieszkania, może nie być przygotowany do jej opuszczenia i życia w środowisku wolnościowym.

⁶⁸ M. Szwał, K. Wiśniewska, M. Wolny, Dzieci „po drugiej stronie muru”, str. 84, dostęp pod adresem: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/11/HFPC_dzieci_po_drugiej_stronie_muru.pdf.

⁶⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁷⁰ Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁷¹ Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych

Jednym z najważniejszych wyzwań, z którymi mierzą się osoby opuszczające placówki dla nieletnich, jest brak możliwości znalezienia mieszkania. Taki stan rzeczy ma co najmniej kilka przyczyn.

Jedną z nich stanowi powszechny problem braku mieszkań socjalnych. Na ich przyznanie czeka się od kilku miesięcy do kilku lat⁷². Zapobiegliwe placówki czynią starania, aby wychowankowie znaleźli się na listach oczekiwania jeszcze w trakcie pobytu w placówce. Ta niewątpliwie dobra praktyka nie ma jednak charakteru powszechnego. Do takiej dbałości o los wychowanka nie zobowiązuje też placówek żaden przepis prawa.

Jednocześnie nie ma jednolitego standardu dostępności mieszkań socjalnych dla osób opuszczających placówki resocjalizacyjne. Każdorazowo kwestię tę reguluje właściwa gmina aktem prawa miejscowego. Zdecydowana większość z nich uzależnia możliwość ubiegania się o lokal socjalny od faktu zamieszkiwania na terenie danej gminy przez określony czas przed umieszczeniem w placówce. Jeśli wychowanek wychował się więc w Końskich, to nie ma szans na to, aby mógł otrzymać przydział mieszkania socjalnego w Warszawie. Nawet jeśli ostatnie 3 lata spędził w położonej tuż obok gminie, a w samej Warszawie podjął zatrudnienie. Taka filozofia dysponowania lokalami socjalnymi ma oczywiście racjonalne uzasadnienie. Z punktu widzenia interesów gminy i jej mieszkańców nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia, dla którego preferencje w dostępie do lokali socjalnych powinny otrzymywać osoby spoza jej terytorium.

Z drugiej strony jednak takie podejście oznacza w istocie zamknięcie szans na uzyskanie mieszkania socjalnego przez wszystkie te osoby usamodzielniane, które nie chcą wracać do swojego środowiska i chciałyby zacząć nowe życie w innym miejscu albo pochodzą z mniejszych miejscowości, gdzie jest niewiele mieszkań socjalnych.

Dodatkowo problemem jest różny standard dostępności lokali mieszkalnych dla osób opuszczających placówki resocjalizacyjne. Zdecydowana większość gmin w ogóle nie porusza tego zagadnienia w swoich uchwałach dotyczących dysponowania zasobem mieszkaniowym gminy. W takim wypadku uzyskanie lokalu socjalnego uzależnione jest od spełnienia ogólnych przesłanek dotyczących dochodu na członka rodziny, metrażu obecnego lokalu etc. Jedynie niektóre samorządy wskazują wprost w swoich uchwałach, że byli wychowankowie zakładów poprawczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych mogą ubiegać się o przyznanie lokalu socjalnego. Inne, mimo skrupulatnego wyliczenia osób mających *ex lege* prawo o ubieganie się o lokal socjalny, takich jak samotne matki, wychowankowie pieczy zastępczej, celowo pomijają wychowanków placówek resocjalizacyjnych. Dodatkowo jedynie kilkanaście samorządów w Polsce przyznaje usamodzielnianym wychowankom placówek resocjalizacyjnych preferencję w uzyskaniu mieszkania socjalnego.

Dlatego też państwo powinno rozważyć przyjęcie określonej polityki w tym zakresie, niejako wymuszającej na gminach przyjęcie standardu minimalnego, w szczególności jednolite preferowanie przez nie grup narażonych na wykluczenie.

⁷² W. Karpieszuk, Mieszkanie socjalne i komunalne. Komu przysługują, jak długo się czeka? Jak wygląda procedura?, Gazeta Wyborcza, 12 maja 2017 r., dostęp pod adresem: <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,21798691,mieszkania-socjalne-i-komunalne-komu-przysluguja-jak-dlugo.html>

Mieszkania chronione treningowe

Dobrym pomostem pomiędzy życiem w placówce resocjalizacyjnej, a pełnym usamodzielnieniem jest instytucja mieszkań chronionych treningowych. Swoim kształtem zbliżone są one do idei hosteli, z tą jednak zasadniczą różnicą, że funkcjonują w znacznym oderwaniu od zakładów poprawczych, stanowiąc nowoczesne i innowacyjne narzędzie pracy socjalnej. Z drugiej strony są one trudno dostępne. Na ich uruchomienie pozwalają sobie przede wszystkim bogatsze samorządy. Skutkuje to relatywnie niewielkim wykorzystaniem w procesach usamodzielniania byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych. W 2017 r. z mieszkań chronionych treningowych w całej Polsce skorzystało zaledwie 11 byłych wychowanków MOW oraz ZP.

Nie oznacza to jednak, że idea ta powinna zostać porzucona. W tym kontekście na szczególne wyróżnienie zasługuje pomysł uruchomienia takich mieszkań przez m. st. Warszawa we współpracy z Fundacją PoDrugie, będąca pierwszą w Polsce próbą systemowej odpowiedzi na potrzeby mieszkaniowe wychowanków placówek resocjalizacyjnych. W ramach tego projektu Fundacja PoDrugie prowadzi dwa mieszkania treningowe (8 miejsc) dla młodzieży wykluczonej społecznie: samotnych matek, wychowanków placówek resocjalizacyjnych i pieczy zastępczej. Tylko od stycznia do maja 2018 r. skorzystało z nich aż 18 nieletnich⁷³.

Nad każdym z mieszkań sprawuje opiekę opiekun. Jak wskazuje A. Sikora „[j]ego zasadniczą rolą ma być wspieranie mieszkańców na wszystkich płaszczyznach ich funkcjonowania (edukacja, praca, adekwatne do indywidualnych potrzeb wsparcie psychologiczne, terapeutyczne, budowanie kontaktów z rodziną, pomoc w relacjach z służbami integracji społecznej itp.)”⁷⁴. Jednocześnie pełni on też rolę kontrolną i ma prawo wejścia do mieszkania o każdej porze dnia i nocy, sprawdzenia przestrzegania regulaminu przez podopiecznych. Wielokrotne lub poważne naruszenie regulaminu stanowi przesłankę do zakończenia udziału danego wychowanka w projekcie⁷⁵.

Każdy z uczestników projektu zobowiązany jest do podpisania kontraktu socjalnego. „Kontrakt podpisywany jest przez podopiecznego i opiekuna mieszkania treningowego. Zawiera spis najważniejszych zadań i celów, które powinien osiągnąć mieszkaniec oraz wszelkie informacje dotyczące jego sytuacji życiowej. Zwykle kontrakt jest weryfikowany raz na miesiąc, ale może też być odnawiany i weryfikowany częściej, jeśli wymaga tego indywidualna sytuacja mieszkańca”.

Idea tworzenia mieszkań treningowych niewątpliwie przykłada się więc do zwiększenia szans osób usamodzielnianych na samodzielne życie. Wzmacnia u nich zachowania pożądane, nabywanie nowych umiejętności, planowania, gospodarowania, pełnienia ról społecznych. Jednocześnie służy realizacji najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, pomagając budować poczucie bezpieczeństwa. Łatwiej także monitorować cały proces usamodzielniania, poprawiać go i ewaluować.

Funkcjonowanie mieszkań treningowych dla wychowanków resocjalizacyjnych jest zaś elementem szerszej filozofii stołecznego samorządu, który prowadzi około 70 mieszkań treningowych dla przedstawicieli grup wykluczonych: bezdomnych, matek z dziećmi opuszczających Ośrodek Wsparcia dla kobiet, osób z

⁷³ A. Sikora, Mieszkania treningowe, Raport dotyczący okresu styczeń – maj 2017, dostęp pod adresem: <http://podrugie.pl/wp-content/uploads/2017/05/mieszkania-raport.pdf>

⁷⁴ A. Sikora, Mieszkania treningowe w Warszawie, str. 20 [w:] A. Sikora, Program Pozytywnej Integracji, dostęp pod adresem: <http://podrugie.pl/wp-content/uploads/2016/08/PROGRAM-POZYTYWNEJ-INTEGRACJI.pdf>

⁷⁵ A. Sikora, Mieszkania treningowe w Warszawie, str. 20 [w:] A. Sikora, Program Pozytywnej Integracji, dostęp pod adresem: <http://podrugie.pl/wp-content/uploads/2016/08/PROGRAM-POZYTYWNEJ-INTEGRACJI.pdf>

niepełnosprawnościami, cudzoziemców, a także wychowanków pieczy zastępczej. Niewątpliwie tego rodzaju działania samorządu przyczyniają się do poprawy losów osób narażonych na wykluczenie, wspierając ich usamodzielnienie.

Rozważenia wymaga więc, czy nie powinny one więc stać się systemowym elementem państwa w prowadzeniu skutecznej reintegracji wychowanków placówek resocjalizacyjnych i przeciwdziałania ich bezdomności.

PODSUMOWANIE

Istniejące uregulowania prawne, organizacja wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich, kształt i funkcja placówek resocjalizacyjnych, a także dostępne dla nich świadczenia wspomagające usamodzielnienie nie tworzą spójnego systemu usamodzielniania. Działania Rzeczypospolitej Polskiej w tym obszarze pozbawione są spójnej wizji, koordynacji, synergii i wymiany doświadczeń. Prowadzi to do ograniczenia roli państwa w procesach wspierających usamodzielnienie, rozmijania się poszczególnych polityk w tym obszarze i nieodpowiedniego adresowania istniejących form wsparcia.

Efektom tych zaniedbań jest narażenie sporej części z nieletnich, opuszczających placówki resocjalizacyjne, na brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W rezultacie nieletni ci bardziej podatni są na stanie się częścią tak niepożądanych zjawisk społecznych jak przestępczość, bezdomność czy ubóstwo.

Zaistnienie tych zjawisk w prostej linii oznacza zmarnowanie setek milionów złotych przeznaczanych każdego roku na opiekę instytucjonalną nad dziećmi stwarzającymi problemy wychowawcze. Jednocześnie w nieunikniony sposób wiąże się z koniecznością budowaniem kolejnych programów społecznych i wydatkowania na nie nowych środków finansowych.

Wysiłku tego można byłoby uniknąć, tworząc spójny system opieki resocjalizacyjnej, w odpowiedni sposób wążący proporcje pomiędzy opieką instytucjonalną i następczą, odpowiadający potrzebom osób opuszczających placówki resocjalizacyjne i zachęcający ich do kontynuowania pracy wykonanej w takich placówkach.

REKOMENDACJE

1. Szersze wykorzystanie instytucji grup usamodzielnienia w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.
2. Stworzenie wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych możliwości pobytu w hostelu, a także możliwości czasowego umieszczenia ich poza terenem placówki.
3. Zagwarantowanie wszystkim nieletnim przebywającym w zakładach poprawczych możliwości przebywania w hostelu, przed ukończeniem przez nich pobytu w zakładzie poprawczym.
4. Stworzenie centralnej bazy nieletnich pozbawionych wolności.
5. Skupienie w osobie jednego Ministra zadań związanych z nadzorem nad placówkami resocjalizacyjnymi dla nieletnich oraz oddziaływaniami reintegracyjnymi.
6. Objęcie oddziaływaniami wspierającymi usamodzielnienie wszystkich nieletnich opuszczających placówki resocjalizacyjne.
7. Weryfikacja obowiązujących kryteriów ubiegania się o świadczenia reintegracyjne pod kątem ich celowości i przydatności.
8. Dostosowanie istniejących świadczeń wspierających proces usamodzielnienia do potrzeb wychowanków placówek resocjalizacyjnych.
9. Wprowadzenie stałych mechanizmów weryfikowania skuteczności systemu resocjalizacji nieletnich.
10. Profesjonalizacja instytucji opiekuna usamodzielnienia, wyposażenie go w niezbędne kompetencje i prawo do uzyskania wynagrodzenia za wykonaną pracę.
11. Urealnienie znaczenia instytucji planu usamodzielnienia.
12. Zapobieganie bezdomności wychowanków placówek resocjalizacyjnych.
13. Ustanowienie ustawowego, minimalnego standardu dostępności lokali socjalnych dla byłych wychowanków placówek resocjalizacyjnych.
14. Wprowadzenie rozwiązań zachęcających jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia mieszkań chronionych treningowych dla osób opuszczających placówki resocjalizacyjne.



Przedmiotowe opracowanie powstało w ramach finansowanego przez Unię Europejską projektu „Children’s Rights Behind Bars”. Wyrażone w nim stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w żadnym wypadku nie można być interpretowane, jako pogląd Komisji Europejskiej, ani żadnego innego podmiotu.