

BARBARA KOWALSKA-EHRLICH

KOMISJE DO SPRAW DZIECI I MŁODZIEŻY
W SYSTEMIE PROFILAKTYCZNO-RESOCJALIZACYJNYM
PROPOZYCJE NORMATYWNE I ICH OCENA

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników badań nad opinią przedstawicieli instytucji profilaktyczno-resocjalizacyjnych w sprawie niektórych proponowanych innowacji w systemie tych instytucji, w szczególności w sprawie projektu organizowania, obok sądów dla nieletnich lub sądów rodzinnych, komisji do spraw dzieci i młodzieży zagrożonej.

Jak wiadomo, aktualny stan prawny w dziedzinie postępowania z nieletnimi jest przestarzały — zarówno przepisy określające zasady odpowiedzialności i stosowane środki z 1932 r., jak i przepisy procesowe regulujące postępowanie przed sądem dla nieletnich z 1928 r. (z późniejszymi zmianami) są wysoce niewystarczające. Od dawna więc przygotowuje się nową ustawę, która w sposób kompleksowy ma regulować zagadnienia działalności profilaktycznej i resocjalizacyjnej wobec młodzieży trudnej. W kolejnych projektach przeważa koncepcja wprowadzenia, obok sądów dla nieletnich lub sądów rodzinnych jako podstawowych instytucji zajmujących się sprawowaniem opieki i wychowaniem dzieci niedostosowanych, innych organów, tzw. komisji do spraw dzieci i młodzieży zagrożonej. Na temat struktury organizacyjnej tych komisji, ich kompetencji i związku z sądem dla nieletnich rozgorzała szeroka dyskusja.

Problem ten stał się też przedmiotem badań przeprowadzonych w latach 1976 - 1977 przez Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Stanowią one fragment badań międzynarodowych belgijsko-francuskich na temat postaw pracowników instytucji kontroli społecznej i samej młodzieży wobec najczęściej popełnianych przez nią zachowań dewiacyjnych¹. Przeprowadzono je techniką ankietową. Ankieta polska, poza częścią wspólną, zawierała także pytania dotyczące oceny aktualnego systemu odpowiedzialności prawnej nieletnich i proponowanych jego zmian, w szczególności organizowania obok sądu dla nieletnich lub sądu rodzinnego wyżej wymienionych komisji: ich celowości, roli, kompetencji, składu osobowego, struktury organizacyjnej, miejsca w całokształcie instytucji profilaktyczno-resocjalizacyjnych itp.

¹ Szerzej na ten temat: H. Malewska-Peyre, B. Kowalska-Ehrlich, *Badania postaw pracowników kontroli społecznej. Założenia badawcze*, Zeszyty Naukowe IPSiR, nr 5 (w druku).

Podstawą oceny była koncepcja komisji proponowana przez projekt ustawy o ochronie przed demoralizacją i przeciwdziałaniu niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży z dnia 23 IX 1975 r. Koncepcja ta poza drobnymi korekturami nie ulegała od kilku lat zasadniczym zmianom. Stąd też stała się przedmiotem badań. Ostatni projekt ustawy z 30 VI 1978 r. wyłączył natomiast ze sfery swej regulacji całą rozległą problematykę komisji (ich struktury, kompetencje, miejsce w systemie itp.). Ograniczył się jedynie do wprowadzenia tych instytucji (obok sądów rodzinnych) i do ogólnego zakreślenia ich zadań. Z faktu tego, jak i z treści projektu wynika jasno, że problem struktury organizacyjnej komisji stale jeszcze jest dyskutowany. Dlatego też podejmowanie badań empirycznych, które mogą przyczynić się do opracowania ich ostatecznego kształtu, jest celowe i uzasadnione. Prezentowane poniżej badania mogą niewątpliwie to zadanie w części spełnić.

Ankieta w części dotyczącej działalności komisji, skierowana była do pracowników instytucji, które uczestniczą bądź mają uczestniczyć w szerszym zakresie niż dotychczas w pracy z młodzieżą społecznie niedostosowaną, a więc do sędziów dla nieletnich, kuratorów zawodowych i społecznych dla nieletnich, wychowawców zakładów poprawczych oraz nauczycieli szkół średnich.

Poprawnych odpowiedzi na ankietę udzieliło 420 osób (48 ankiet nie nadawało się do opracowania). Prezentowane poniżej wyniki zawierają opinię 108 sędziów, 152 kuratorów (58 zawodowych i 94 społecznych), 51 wychowawców i 109 nauczycieli. Badani, z wyjątkiem nauczycieli, pochodzili z różnych okręgów sądów dla nieletnich, nauczyciele natomiast z terenu Warszawy.

Celem badań było poddanie ocenie osób kompetentnych (pełniących znaczące role zawodowe w systemie profilaktyczno-resocjalizacyjnym) wyżej wymienionych propozycji innowacyjnych. Realizatorzy badań sondażowych wychodzili bowiem z założenia, że opinie tych osób, ze względu na ich bogate doświadczenia w pracy z młodzieżą niedostosowaną, winny mieć istotne znaczenie dla opracowania ostatecznej koncepcji struktury organizacyjnej komisji, jak również dla wprowadzenia jej w życie ze względu na to, że osoby te będą wykonawcami proponowanych rozwiązań, których efektywność w dużej mierze zależeć będzie od ich akceptacji przez samych realizatorów.

Stąd też ankietą objęto, poza osobami zajmującymi się zawodowo sprawami młodzieży niedostosowanej, także nauczycieli szkół, którzy z problemami niedostosowania społecznego stykają się w swojej pracy wychowawczej. Włączenie do badań tej kategorii osób podyktowane było przede wszystkim rosnącą rolą szkoły w procesie zapobiegania zjawiskom patologicznym.

System prawnej ochrony dzieci i młodzieży zagrożonej i niedostosowanej społecznie znajduje się obecnie na etapie poważnych przekształceń². W wielu państwach poszukuje się nowych, skutecznych rozwiązań, które kładą nacisk przede wszystkim na rozszerzenie działalności profilaktycznej, doskonalenie pracy resocjalizacyjnej, a ograniczanie i eliminowanie działań represyjnych. Przekształcenia te prowadzą do objęcia działalnością opiekuńczo-wychowawczą szerokich kręgów, dzieci i młodzieży oraz ich rodzin, z uwagi na występujące bądź mogące wystąpić objawy zagrożeń procesu uspołecznienia młodego pokolenia.

Formy tych przeobrażeń są różnorodne w poszczególnych krajach. Polegają głównie na tworzeniu nowych bądź też przekształcaniu starych instytucji powołanych do pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec młodzieży niedostosowanej społecznie. Podstawą tych zmian jest przeniesienie ciężaru zainteresowań z działalności resocjalizacyjnej, stosowanej wobec jednostki wykołejonej, na szeroko rozumianą działalność profilaktyczną, stosowaną wobec jednostki zagrożonej i jej środowiska wychowawczego. Konsekwencją tego jest uruchamianie całej sieci różnorodnych instytucji dla prowadzenia działalności profilaktycznej w formie pomocy socjalnej, leczniczej, wychowawczej itd.

W przepisach prawnych dotyczących odpowiedzialności nieletnich i postępowania z młodzieżą zagrożoną zaznaczają się również wyraźnie zmiany. Odchodzi się od pojęcia „dziecka winnego” (coupable) na rzecz pojęcia „dziecka w niebezpieczeństwie” (en danger), czyniąc je obiektem działań opiekuńczych i resocjalizacyjnych. Pojęcie dziecka w niebezpieczeństwie wprowadziło jako pierwsze ustawodawstwo belgijskie w 1965 r., a ostatnio także francuskie. Oznacza to objęcie ochroną prawną przez sąd dla nieletnich lub inne powołane do jej pełnienia organy wszystkich tych dzieci, u których powstało lub może powstać i pogłębiać się zakłócenie normalnego rozwoju z uwagi na nieodpowiednie postępowanie osób odpowiedzialnych za wychowanie dziecka. Zakłócenie to rozumiane jest bardzo szeroko i może dotyczyć zdrowia, bezpieczeństwa i moralności dziecka³. Potrzebę i rodzaj ingerencji w przypadkach takiego zakłócenia wyznacza nie czyn dziecka, lecz jego osobowość i warunki wychowawcze, w jakich się ono rozwija.

Najbardziej istotne zmiany w systemie ochrony młodzieży zagrożonej polegają obecnie na przekształcaniu się sądownictwa dla nieletnich w są-

² Przez pojęcie systemu ochrony prawnej dzieci i młodzieży rozumieć będziemy zespół instytucji powołanych przez normy prawne do pełnienia zadań profilaktycznych i resocjalizacyjnych, a także zespół norm określających zasady odpowiedzialności i postępowania z młodzieżą niedostosowaną społecznie. Pojęcie to jest węższe od używanego w niniejszym artykule pojęcia systemu profilaktyczno-resocjalizacyjnego.

³ H. Veillard-Cybulska, *Nowe prawo ochrony młodzieży w Belgii*, Nowe Prawo 12/1965, s. 1424.

downictwo rodzinne i na powoływaniu, obok sądów, specjalnych organów zwanych komisjami, komitetami. Sądy rodzinne mają na celu kompleksowe rozstrzygnięcie spraw rodzin i dzieci zagrożonych, wykolejonych, przy czym ingerencja sądowa dotyczy sytuacji poważniejszych. Komisje zaś mają prowadzić wczesną, różnorodną działalność profilaktyczną i ingerować w przypadku mniej groźnych zachowań dewiacyjnych młodzieży.

Propozycje utworzenia organów pozasądowych zrodziły się na gruncie krytyki wielu organów (także sądu dla nieletnich) i instytucji powołanych do pełnienia funkcji profilaktycznych. Wskazywano bowiem na brak integracji działań, na zbyt późne interesowanie się dzieckiem zagrożonym i jego rodziną oraz na wysoce niewystarczające formy opieki i pomocy. Ponadto na powstanie tych nowych organów miały niewątpliwie też wpływ poglądy zmierzające do dejurydyzacji postępowania. Oparte one były na generalnej krytyce sądenia dzieci i młodzieży, wskazywały na jego stygmatyzujący charakter, na jedynie względnie wychowawczy charakter sądów dla nieletnich, w których szereg rozwiązań (szczególnie w przypadku popełnienia przez dziecko czynu karalnego) jest jedynie modyfikacją rozwiązań stosowanych w postępowaniu z dorosłymi⁴. Pierwszą próbę stworzenia, obok sądów dla nieletnich, odrębnych organów profilaktycznych podjęło ustawodawstwo belgijskie w 1965 r., powołując tzw. *Comités de protection de la jeunesse*.

System polski aktualnie znajduje się w okresie przekształceń, bowiem w 1978 r. w większości sądów rejonowych utworzono Sądy Rodzinne i Nieletnich, natomiast powołanie komisji znajduje się na etapie znacznie zaawansowanych prac legislacyjnych, przy czym jednocześnie ostatnio podejmuje się szereg prób uruchomienia podobnych instytucji aktywizujących środowisko lokalne do pracy profilaktycznej.

Propozycje wprowadzenia komisji jako organów działających obok sądów, zalicza się do podstawowych zmian w dziedzinie postępowania z młodzieżą niedostosowaną. Są one zarazem przedsięwzięciem trudnym, kosztownym i w dużej mierze właśnie one hamują nowelizację przepisów, bowiem stale jeszcze koncepcja komisji wywołuje liczne dyskusje i sprzeczności. Problemy najbardziej sporne dotyczą kompetencji komisji, rozdziału zadań między komisjami a innymi organami, szczególnie sądem dla nieletnich czy sądem rodzinnym, ponadto ich struktury organizacyjnej i składu osobowego. Na te właśnie problemy zwrócono szczególną uwagę w prezentowanych tu badaniach, uzyskując opinie na ich temat od różnych kategorii osób zorientowanych zawodowo w problematyce postępowania z młodzieżą trudną. Problemy te zostaną poniżej kolejno omówione.

⁴ L. Walgrave ponadto twierdzi, że istnieje fundamentalna sprzeczność między sądeniem i wychowaniem, co powoduje u sędziów konflikt między rolą sądzącego a rolą niosącego pomoc: L. Walgrave, *Ochrona młodzieży w Belgii: eksperyment współistnienia ochrony sądowej i ochrony socjalnej*, Zeszyty Naukowe IPSiR nr 4 (w druku).

I. KOMISJE A SĄDY

Celowość organizowania komisji i potrzebę ich powołania obok sądów i innych organów, które zajęłyby się sprawami działalności profilaktycznej widzi zdecydowana większość badanych, bo aż 92%. Ważę tej działalności podkreślali wszyscy badani, szczególnie zaś uzasadniali ją sędziowie i kuratorzy. W odpowiedzi na pytania otwarte wyraźnie wskazywali oni na ograniczony zakres działania sądu w tej kwestii (wypowiedzi te dotyczyły wprawdzie sądów dla nieletnich, ale można je także odnieść do sądów rodzinnych). Sąd, według ich opinii, rozstrzyga bowiem sprawy poważniejsze, gdy następuje naruszenie norm prawnych i do rozstrzygnięcia takich spraw jest powołany.

Wprawdzie w ostatnich latach, na skutek wzmoczenia działalności profilaktycznej, sądy w poważnym zakresie zwiększyły liczbę dzieci objętych postępowaniem opiekuńczym, ale nie we wszystkich przypadkach działalność taką uznać należy za najwłaściwszą. Brak odpowiednich instytucji zobowiązanych do wczesnej pomocy dziecku i jego rodzinie powoduje, że sąd zmuszony jest wszcząć postępowanie opiekuńcze, które jedynie poprzez ograniczenie władzy rodzicielskiej może doprowadzić do przydzielenia rodzinie kuratora, niosącego jej pomoc w rozwiązywaniu trudności materialnych, wychowawczych, zdrowotnych itp. Jest to bowiem jedyna, w świetle obowiązujących przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, najłagodniejsza forma ingerencji sądu, a przecież jakże drastyczna dla wielu rodziców i opiekunów, którzy po prostu nie są w stanie bez pomocy sprostać nadmiernym obowiązkom wychowawczym. W takich właśnie przypadkach badani sędziowie i kuratorzy zawodowi widzą potrzebę pomocy rodzinie przez instytucje pozasądowe. Wielu rodzinom potrzebne jest bowiem doradztwo wykwalifikowanych osób, pomoc w załatwieniu konkretnych spraw życiowych, ukierunkowanie pracy wychowawczej z dzieckiem, czy nawet życzliwe wysłuchanie kłopotów osobistych⁵.

Inny, ważny problem, to dotarcie do wszystkich rodzin potrzebujących pomocy. Zdaniem opiniodawców dotychczasowa praktyka sądowa wskazuje na to, że problem ten przekracza możliwości sądu. Nie pozwalają onu na to ani przepisy, które przewidują ingerencję sądu w przypadku poważnych naruszeń obowiązków rodzicielskich i trwałych zakłóceń procesu wychowania dziecka, ani też możliwości kadrowe aparatu kuratorskiego, czy wreszcie nawet rola, jaką sąd spełnia w społeczeństwie. Przekształcenie sądownictwa dla nieletnich w sądownictwo rodzinne niewiele w tej kwestii jest w stanie zmienić. Dotrzeć do wczesnych objawów zagrożeń mogą jedynie instytucje działające na małym terenie, odpowiednio odformalizowane w swej działalności, oczywiście przy współpracy z wieloma organizacjami, a także ze społeczeństwem.

⁵ Problemy te, ich próby rozwiązań na terenie ognisk wychowawczych pokazuje M. Łopatkowa w książce, *Jak zapobiegać dziecku i rodzinie zagrożonej*, 1077.

Nowy projekt ustawy z 1978 r. w zasadzie zgodny jest z powyższymi opiniami. Częściowo zwiększa on zakres działania sądu rodzinnego, jednakże wczesną działalność profilaktyczną pozostawia w kompetencji komisji oraz tych organów i instytucji, na które nakłada w tej kwestii szereg obowiązków w ich działalności wychowawczej (np. na szkoły, zakłady pracy, organizacje młodzieżowe, itp.).

II. KOMPETENCJE KOMISJI

Ostatni projekt określa komisje jako organy zajmujące się: „zapobieganiem demoralizacji nieletnich, ujawnianiem środowisk zagrożonych, analizowaniem stanu i przyczyn demoralizacji, badaniem sytuacji życiowej nieletnich, kierowaniem wniosków do właściwych instytucji i organizacji oraz sądów rodzinnych i szkół” (art. 8 projektu). Komisje mają więc rozległe kompetencje i to przede wszystkim jako organy zajmujące się działalnością profilaktyczną. Z dalszych przepisów, a także z dawnych projektów wynika, że komisje mają także rozstrzygać sprawy dzieci do lat 13, które dopuściły się czynu karalnego.

Wszystkie grupy respondentów w większości zgodne są co do tego, że komisje muszą pełnić funkcje diagnostyczne i stosować różne środki opiekuńczo-wychowawcze wobec rodzin i dzieci zagrożonych. Diagnozy wychowawczego funkcjonowania rodziny winien dokonywać specjalistyczny personel komisji przy odwoływaniu się w przypadkach trudniejszych do odpowiednich poradni.

Komisje najniższego szczebla winny przede wszystkim świadczyć konkretną pomoc socjalną i wychowawczą rodzinie lub dziecku. Znaczna część badanych (83%) widzi konieczność udzielania doraźnej pomocy materialnej dziecku i jego rodzinie, przy czym na tę funkcję szczególnie zwracają uwagę sędziowie i kuratorzy sądowi, co należy tłumaczyć ich najlepszym rozeznaniem potrzeb rodzin zagrożonych.

Natomiast prawie wszyscy badani wymieniają zgodnie potrzebę działania komisji w ujawnianiu środowisk zagrożonych. Wielu z nich (głównie sędziowie i kuratorzy) wskazuje przy tym na konieczność współpracy i zintegrowania działań w tym zakresie między sądem, MO, TPD, opiekunami społecznymi, szkołami, zakładami pracy.

Dalsza kwestia dotyczy kompetencji komisji co do możliwości umieszczenia dzieci w różnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych i leczniczych. Kompetencje te badani przyznają w najmniejszym procencie (35,3%), i to jedynie komisjom wyższego szczebla w przyjętej hierarchii (miejskiej lub wojewódzkiej). Na takim stanowisku stoją prawie wyłącznie sędziowie i kuratorzy zawodowi; inni badani widzą w tej kwestii wyłączną rolę sądu. Jest to spowodowane niewątpliwie tym, że umieszczenie w placówce wiąże się często z izolacją dziecka od środowiska, konieczność-

cią wyboru placówki w zależności od osobowości dziecka. Stąd też powstają wątpliwości co do możliwości sprostania temu zadaniu przez komisje.

Najbardziej jednak spornym okazał się problem rozstrzygania przez komisje sprawa dzieci młodszych w przypadku, gdy popełniły czyn karalny. Za powierzeniem tych spraw komisji wypowiadają się w większości sędziowie (84%) i wychowawcy (82%). Większość nauczycieli natomiast (68%) i kuratorów (87%) nie uważa za właściwe pełnienie tych zadań przez komisję.

Pierwsza grupa respondentów stoi bowiem na stanowisku dejurydyzacji postępowania wobec dzieci młodszych, co potwierdzone zostało także w odpowiedziach na temat dolnej granicy wieku odpowiedzialności nieletnich. Sędziowie w zdecydowanej większości opowiedzieli się za wiekiem 13 lat, a wychowawcy — 12 i 13 lat jako dolnej granicy wieku, od której sąd dla nieletnich może rozpatrywać sprawę. Odpowiedzi te potwierdzają często Spotykane w praktyce negatywne postawy sędziów wobec sądenia spraw dzieci młodszych.

Nauczyciele natomiast zajmują odmienne stanowisko i uważają, że rozpatrywanie spraw „karnych” dzieci już od 10 lat, a w pewnym odsetku (8,2%) nawet od lat 8, powinno należeć do sądu dla nieletnich. Świadczy to o ich rygoryzmie i wiąże się zasadniczo z negatywnym ich stosunkiem do uczniów tzw. trudnych⁶. Rozwiązywanie problemów trudnych wychowawczo pozostawiają innym organom, chętnie także, wobec małych dzieci, sądowni.

Trzeba tu jednocześnie nadmienić, że rygoryzm ten jest częściowo ograniczony i dotyczy czynów poważniejszych. Badanym przedstawiono bowiem listę zachowań dewiacyjnych z prośbą o wskazanie organu, który ich zdaniem winien czyny te rozstrzygać. Porównanie uzyskanych wyników z poprzednimi pozwala na stwierdzenie, że nauczyciele rozszerzają w znacznie większym stopniu niż sędziowie i wychowawcy zakres zachowań dewiacyjnych, których rozstrzyganie należy powierzyć organom pozasądownym. Sądom pozostawiają natomiast rozstrzyganie spraw poważniejszych i to także wtedy, gdy popełnią je dzieci młodsze wiekiem. Ingerencję sądu przewidują przede wszystkim w przypadku kradzieży i przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu. Wiele natomiast czynów (głównie będących wykroczeniami) uważają za celowe przekazać do rozstrzygania komisjom czy nawet organom MO (np. jazda bez biletu, przejazdka motocyklem czy samochodem, itp.).

Najbardziej jednak zastanawiające stanowisko zajmują kuratorzy, od których oczekiwano odpowiedzi zbliżonych do grupy sędziów. Kuratorzy w zasadzie opowiadają się jednak za rozstrzygnięciem wszystkich spraw,

⁶ Rygoryzm ten zaznaczył się przede wszystkim w badaniach opartych na I części ankiety. Średnia średnich ocen najczęściej spotykanych zachowań dewiacyjnych młodzieży u nauczycieli wynosiła 5,45. Niemniej rygorystyczni w ocenach okazali się natomiast kuratorzy zawodowi (4,11).

także młodszych dzieci, przez sąd, tak jak to jest dbecznie, a nie przez komisje. Z przedstawionej listy 26 zachowań dewiacyjnych jedynie w przypadku 4 przewidują oni możliwość ingerencji komisji w przeciwieństwie do sędziów (10), wychowawców (12) i nauczycieli (10 zachowań).

Stanowisko to wydaje się podyktowane szczególnym doświadczeniem praktycznym kuratorów; mają oni po prostu zastrzeżenia co do szans skuteczności działania komisji w tym zakresie. Nie doceniają potrzeby dejuryzacji postępowania z młodszymi nieletnimi prawdopodobnie dlatego, że jako pracownicy sądu pełnią w nim funkcje wychowawcze i pełnienie ich przypisują także sądowi. Ponadto bardziej niż inne badane grupy wiedzą, iż często drobne wykroczenie jest; symptomem procesu wykołajenia; stąd też uważają za niezbędną kompetentną ingerencję, którą aktualnie spełnia sąd.

III. STRUKTURA ORGANIZACYJNA

Tak szeroko zakrojone kompetencje rozdzielone zostały między cały system, komisji, w którym pewne projekty wymieniały ich 4 rodzaje: środowiskową, miejską (gminną i dzielnicową) wojewódzką, centralną, obecny projekt nie precyzuje szczegółów w tym zakresie.

Wypowiedzi badanych w sprawie tej nie są jednolite. Kuratorzy, nauczyciele, a także w pewnym stopniu wychowawcy, częściej niż sędziowie dostrzegają potrzebę tworzenia komisji środowiskowych, działających na małym terenie, bezpośrednio dostępnym. Wśród sędziów zaznaczają się poważne rozbieżności, jednak większość (59,3%) widzi komisje jako organy zbliżone terenowo do struktury sądownictwa. Generalnie można jednak stwierdzić, że badani są przeciwni nadmiernemu rozbudowaniu komisji i że zasadniczo uważają za właściwą ich organizację dwuszczeblową: komisje środowiskowe i miejskie albo miejskie i wojewódzkie. Komórkami bezpośrednio pracującymi z rodziną winny być, ich zdaniem, komisje szczebla niższego.

W wielu wypowiedziach wyraźnie występuje obawa przed zbiurokratyzowaniem działalności komisji i tworzeniem z nich organów rozstrzygających, które w praktyce upodobniałyby się stopniowo do organów sądowych. Na to niebezpieczeństwo wskazywano także w rozmaitych dyskusjach⁷. Obawa w tym względzie uzasadniona była szczególnie treścią projektów co do postępowania w sprawach, gdy dziecko popełniło czyn karalny. Ostatnio częściowo zmodyfikowano te przepisy, ale nadal nie ma w tych sprawach pełnej jasności. W każdym razie komisje nie mogą spr-

⁷ Należy sięgnąć do ocen funkcjonowania komisji w ZSRR i Belgii, gdzie problemy te również występują, por. E. Bołdyrew, *Niekatoryje woprosy izuczenija i priedupriedzenia prestupnosti niesowierszennoletnich w SSSR*, Moskwa 1964 s. 132 i nn. oraz L. Walgrave, op. cit.

wować funkcji „małego wymiaru sprawiedliwości”, bowiem właśnie w stosunku do najmłodszych dzieci mają likwidować jakiegokolwiek formy, które przypominałyby sądownictwo.

Poważna zgodność stanowisk wśród badanych zaznacza się w przedmiocie składu osobowego komisji. Prawie wszyscy są zdania kuratorzy w znacznie większym stopniu, niż inne grupy), że w komisjach szczebla najniższego powinni być zatrudnieni głównie wykwalifikowani pracownicy etatowi, którzy winni współdziałać z pewną grupą, liczbowo niewielką (najlepiej samodzielnie dobraną), pracowników społecznych. Stanowisko to, akceptowane w kręgach kompetentnych, nie znajduje oparcia w oficjalnych projektach, które nadal rozwiązywanie tych trudnych problemów widzą w działalności wyłącznie bądź głównie społecznej. Badani w znacznym odsetku uważają za wskazaną współpracę z pracownikami społecznymi pracowników etatowych i to nawet w komisjach wyższego szczebla — wojewódzkich; natomiast w komisji centralnej wyłączność pracowników etatowych uważa za właściwą aż 74,7% sędziów, 81% kuratorów i 64% wychowawców i nauczycieli. Stanowisko badanych jest w tej sprawie bardzo rygorystyczne. Komisjom wyższego rzędu przypisuje się na ogół zadania dotyczące analiz, podsumowań, ustalania wytycznych itp. Stąd potrzebny jest w nich mniejszy, lecz odpowiednio wykwalifikowany personel etatowy. W terenie zaś praca powinna opierać się na współdziałaniu osób zatrudnionych zawodowo i społeczników, których rola może być znaczna w tego typu działalności.

Dalsze wypowiedzi dotyczyły miejsca komisji wśród innych instytucji zajmujących się bezpośrednio lub pośrednio sprawami profilaktyki. Badani, głównie profesjonaliści, krytykowali obecny system rozproszenia działań profilaktycznych między różne resorty, wskazywali na potrzebę ich koordynacji, a rolę w tym zakresie przypisywali komisjom. Znaczna większość, szczególnie zaś sędziowie i kuratorzy, opowiedziała się za powierzeniem całości problemów profilaktycznych resortowi oświaty i wychowania, co sprzyja włączeniu ich w ogólny system wychowawczy. Nieliczni jedynie uważali za słusne stworzenie odrębnego organu centralnego.

*

Utworzenie komisji stanowi niewątpliwie poważny problem w przekształcaniu systemu ochrony młodzieży. Brak wszakże nadal koncepcji, która byłaby szerzej zaakceptowana i co do której dotychczasowe doświadczenia pozwolą przypuszczać, iż będzie ona skutecznie służyć rozwiązywaniu problemów zagrożenia społecznego.

Ostatni projekt, niesłusznie zresztą, rezygnując z szczegółowej regulacji tych zagadnień, widzi komisje jako organy zajmujące się szeroko rozumianą działalnością profilaktyczną polegającą przede wszystkim na pomocy opiekuńczo-wychowawczej we wczesnym stadium zagrożenia pro-

cesu uspołecznienia. Sąd rodzinny natomiast ingerować ma w sprawach poważniejszych, i to głównie po wyczerpaniu środków stosowanych przez komisje. Projekt ten lokuje komisje przy Komitecie Frontu Jedności Narodu i organach samorządu mieszkańców oraz proponuje, aby były one organami społecznymi. Takie umiejscowienie komisji jest odmienne niż w poprzednich projektach i podyktowane już pewnymi doświadczeniami praktycznymi.

Pierwsze, szersze próby kompleksowych rozwiązań działalności profilaktycznej w terenie podjęło w 1974 r. Ministerstwo Oświaty i Wychowania przy współdziałaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, Komendy Głównej MO i Rady Głównej FSZMP oraz Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. W wyniku wspólnych ustaleń przy kuratoriach zaczęto powoływać tzw. zespoły do spraw profilaktyki społecznej i resocjalizacji młodzieży. Zadaniem ich było wyselekcjonowanie młodzieży niedostosowanej i zapewnienie jej różnych form pomocy. Zespoły te składały się z pracowników odpowiednich organów i instytucji zajmujących się problemami młodzieży trudnej, którzy pracowali społecznie i od których oczekiwano kompleksowych działań⁸.

Działalność ich nie rozwiązała jednak wielu problemów, w szczególności nie docierała szerzej do środowiska lokalnego. Stąd też w 1977 r., korzystając z licznych głosów krytyki co do proponowanych w projektach ustawy komisji jako organów quasi sądowych, podjęto kolejną próbę. Ogólnopolski Komitet FJN podjął szerszą działalność profilaktyczną, zalecając tworzenie tzw. komisji profilaktyki indywidualnej⁹. Komisje te, zgodnie z wydanymi zaleceniami, zaczęły powstawać przy komitetach osiedlowych samorządu mieszkańców, natomiast na szczeblu dzielnic, miast, województw zaczęto powoływać różnego rodzaju zespoły koordynujące i inspirowane pracę profilaktyczną.

Brak jest jeszcze odpowiednich badań i ocen działalności tych instytucji, ale można już wnieść wstępne uwagi. Komisje te, przytłoczone nadmiarem zadań, borykają się z poważnymi trudnościami. Przede wszystkim nie mają obecnie nawet legitymacji prawnej do działania, stąd też żadnych środków finansowych. Skomplikowane problemy powierzono ludziom pracującym społecznie, których działalność często sprowadza się do rozmów indywidualnych — z alkoholikami, osobami nie pracującymi, byłymi przestępcami — w pomieszczeniach biurowych. Instytucje te aktualnie nie mogą świadczyć podopiecznym żadnej pomocy materialnej.

⁸ J. Maik, J. Radzicka, B. Stefańska, *Profilaktyka społecznego niedostosowania dzieci i młodzieży w działalności kuratorium oświaty i wychowania oraz wojewódzkiej poradni wychowawczo-zawodowej w Poznaniu*, [w:] *Przestępczość nieletnich w Wielkopolsce*, pod red. A. Ratajczaka, Poznań 1977, s. 191.

⁹ Zalecenia OK FJN w sprawie działalności komitetów Frontu Jedności Narodu i komitetów samorządu mieszkańców w dziedzinie indywidualnej profilaktyki społecznej z kwietnia 1977 r.

Poprzestają na radach, perswazji i przekazywaniu spraw do kompetentnych instancji. To wszystko powoduje, że aktualnie jedynie nieliczne z nich działają efektywnie.

Jednakże doświadczenia te należy ocenić na ogół pozytywnie. Bezsporne są już w zasadzie takie kwestie, jak potrzeba wzmożenia działalności profilaktycznej, profesjonalizacja kadry oraz rozwijanie pracy w małym środowisku lokalnym. Wypracowanie wszakże skutecznych metod działania wymaga dokładnego przygotowania reformy, korzystania z doświadczeń innych państw, wreszcie podjęcia wzorowo przygotowanych działań eksperymentalnych¹⁰.

LES COMMISSIONS POUR LES ENFANTS ET POUR LA JEUNESSE DANS
LE SYSTÈME PROPHYLACTIQUE ET DE RÉSOCIALISATION.
PROPOSITIONS NORMATIVES ET LEUR APPRÉCIATION

R é s u m é

L'article présente les opinions des représentants de quelques institutions prophylactiques et de resocialisation concernant le projet de l'organisation, auprès des tribunaux de famille, des commissions s'occupant du travail avec la jeunesse menacée. Les opinions des 420 examinés (des juges et des curateurs pour les mineurs, les éducateurs des établissements correctionnels et des instituteurs) on les a présentées après avoir indiqué les tendances et les transformations dans le domaine de la procédure avec la jeunesse non appliquée du point de vue social.

L'objet de l'appréciation étaient les questions du lieu de la commission dans le système de la protection de la jeunesse, spécialement de la distribution des compétences entre ces organes et le tribunal pour les mineurs ou le tribunal de famille, de la sphère de leur activité, de la structure d'organisation.

Les examens ont permis de constater que les examinés se rendent compte du besoin d'appeler en aide des organes hors du tribunal avec des vastes compétences prophylactiques. La forme définitive de ces institutions exige cependant encore des compléments en s'appuyant sur l'analyse des démarches actuelles de la pratique, des expériences des autres pays et des propres expériences.

¹⁰ Działania takie podejmowane są ostatnio w nowej dzielnicy Warszawy, gdzie opierając się na integralnym rozwiązywaniu problemów opieki socjalnej, zdrowotnej, wychowania, rekreacji, wzajemnego współżycia organizuje się system profilaktyczno-wychowawczy w osiedlu. Założenia eksperymentu zostały przedstawione w opracowaniu K. Jankowskiego, *Profilaktyka i przeciwdziałanie patologii społecznej i indywidualnej w osiedlu mieszkaniowym*, 1978, maszynopis IPSiR UW.