

Przemoc urzędnicza

Kiedy po pierwszej pełnej kadencji Rzecznika Praw Dziecka, w gronie jego najbliższych współpracowników, zastanawialiśmy się, jakie zjawiska dotyczące naruszania praw dziecka nie zostały ujęte w tradycyjnej systematyce praw wyznaczanej przez *Konwencję o prawach dziecka* uznaliśmy, że jest jedna kategoria zjawisk naruszających powszechnie prawa dziecka, której nie ujmują znane klasyfikacje praw – to „przemoc urzędnicza”. Tak ogólnie określiliśmy pewną, wcale niemałą, grupę typowych zachowań i decyzji urzędniczych. To sytuacje, gdy prawo nie zostaje formalnie naruszone, a dziecko ucierpi w wyniku podejmowanych bądź zaniechanych działań urzędniczych.

Kondycja urzędników służb społecznych

Jest wiele obiektywnych problemów, które sprawiają, że kondycja i samopoczucie urzędników nie jest najlepsze. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród urzędników wynika, że najważniejszymi problemami rzutującymi na ich postawy są:

- słabość i niespójność prawa, częste zmiany przepisów i brak ich interpretacji,
- niski, niezadowalający poziom wynagrodzeń;
- brak czasu i finansów na doskonalenie zawodowe;
- nadmiar zadań w stosunku do potencjału i liczebności kadry; brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi¹.

Podobne problemy jako przeszkodę w realizacji swoich zadań postrzegają pracownicy socjalni. W przypadku oceny ich kondycji zawodowej niepokoić może fakt, że w badaniach ankietowych uznali, iż:

- Inne czynności zawodowe nie pozwalają im na pracę socjalną (tak uznało 85,6% ankietowanych) – czynności papierkowe i administracyjne nie pozwalają na właściwą pracę socjalną;
- Udzielane świadczenia są za niskie i nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb nawet na minimalnym poziomie (80,2%) – brak wiary w skuteczność działania;
- Większość klientów - bezrobotnych zdolnych do pracy nie wykazuje takiej chęci i woli (77,9%) – brak skutecznych instrumentów i negatywne postrzeżenie swoich klientów;
- Kontrakty socjalne to kolejna zbędna formalność o charakterze biurokratycznym (77,9%) – nieznamość i niechęć do stosowania nowych instrumentów polityki społecznej;

¹ Raport z Badań: *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, ISP, W-wa 2004

- Za powierzeniem (delegowaniem) zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym opowiedziało się 38,9% ankietowanych – brak takich organizacji w terenie oraz niechęć do współpracy i dzielenia się zadaniami;
- Jednym z najważniejszych problemów jest wypalenie zawodowe (potrzebę szkoleń w tym zakresie zgłosiło 56% ankietowanych) - nie wiedzą jak sobie z tym radzić².

Powyższe, z konieczności bardzo skrótowe migawki z badań można uogólnić i przenieść na postrzeganie siebie przez inne grupy urzędników służb społecznych – konstatując, iż kondycja urzędników zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych jest nie najlepsza.

Zgodnie z klasycznym rozkładem statystycznym odwołującym się do „krzywej Gaussa” można założyć, że populacja urzędnicza rozkłada się w miarę proporcjonalnie na trzy grupy - po około jednej trzeciej stanowią urzędnicy bardzo dobrzy i dobrzy, poprawni i przeciętni oraz słabi i źli. Ci pierwsi to osoby kreatywne i samodzielne, otwarte na zmiany i innowacje, znający prawo i umiejący je stosować w przestrzeni społecznej w kontaktach z klientami. Drudzy, „może prochu nie wymyślą”, ale w dobrym otoczeniu organizacyjnym i oprzyrządowaniu prawnym mogą dobrze wykonywać swoje obowiązki. Trzecia grupa to osoby, które „pominęły się, z różnych przyczyn z powołaniem” – ci w ramach naturalnej rotacji i selekcji kadr powinni z instytucji publicznych odejść.

Zarówno osoby pracujące w urzędach, jak i klienci tych instytucji wiedzą, że nie każdy nadaje się do bycia urzędnikiem. Decydują o tym z jednej strony predyspozycje osobowe, z drugiej zaś to pewien proces dojrzewania merytorycznego do służby publicznej.

Służebny i etyczny wymiar znajdziemy już w etymologii słowa urzędnik. Urzędnik to ten, co „urządza” państwo i społeczeństwo, czyli porządkuje, usprawnia, pielęgnuje dobro wspólne. Jest to również osoba realizująca - wykonująca politykę, czyli pełniąca władzę wykonawczą.

Etos zawodowy urzędnika wiąże się jednoznacznie z pojęciem służby publicznej oraz misji służenia prawu dla dobra wspólnego. Jest pojęciem wartościującym związanym z postawą etyczną i używaniem do osiągnięcia dobra wspólnego danej społeczności środków moralnie dozwolonych.³ Stąd w poszczególnych grupach zawodów urzędniczych dąży się do wprowadzania kodeksów etyki zawodowej – np. w przypadku pracowników socjalnych Kodeksu Etyki Pracownika Socjalnego, na wzór istniejących kodeksów etycznych lekarzy czy nauczycieli.

² Na podstawie badań: dr R. Szarffenberg, *Sytuacja pomocy społecznej w świetle opinii pracowników socjalnych z województwa łódzkiego*. 2006r.

³ Katechizm Kościoła Katolickiego

„Prawo tarczy”

„Prawo tarczy” oraz „prawo miecza”, to dwie bardzo różne filozofie podejścia urzędników do wykonywania obowiązków i standardów postępowania, przy respektowaniu tych samych przepisów prawa.

Pierwsza maksyma – „prawo tarczy” – wynika z przekonania, że podmiotem w działaniach instytucji jest zgłaszający się do niej obywatel. Instytucja powinna zaś zrobić wszystko, by pomóc mu w rozwiązaniu sprawy. W przypadku wątpliwości i niejednoznacznych procedur bądź przepisów prawnych urzędnik powinien zinterpretować je na korzyść obywatela. Z tą filozofią podejścia do prawa wiążą się różnego typu interpretacje i casusy orzecznicze – skoro życie niesie problemy nie rozstrzygnięte przez przepisy prawne, to należy się nad tymi problemami pochylić i podjąć próbę ich rozwiązania z punktu widzenia dobra społecznego i poszczególnych obywateli – w przypadku dziecka z punktu najlepiej rozumianego interesu i dobra dziecka. Taka postawa – urzędniczej spolegliwości – wynika z przekonania, że urzędnik oraz reprezentowany przez niego urząd ma służyć obywatelom. To postawa będąca zaprzeczeniem postawy „władzy”.

Filozofię postawy opartej o „prawo tarczy” dobrze ilustruje sytuacja, gdy obywatel trafiający w niewłaściwe drzwi w urzędzie zostaje poinformowany o miejscu i osobie, która podejmie się załatwić jego sprawę, a trafiając do właściwego urzędnika, nawet w sytuacji braku pełnej wymaganej przepisami dokumentacji, zostanie przyjęty, a jego sprawa załatwiona.

„Prawo miecza”

Druga maksyma – „prawo miecza” – wynika z przekonania o prymacie przepisów prawnych i dążeniu do ich jednoznacznej interpretacji. W tej postawie nie ważne są korzystne dla obywatela casusy i przypadki indywidualne rozstrzygnięte wcześniej – urzędnik je ignoruje i podejmuje decyzje zgodne z literą prawa bądź zaleceniami przełożonych. A te ostatnio są szczególnie niekorzystne dla obywateli, gdyż wynikają najczęściej z „krótkiej kołderki” możliwości budżetowych danej instytucji. Gdy nie ma jednoznacznych przepisów prawnych – decyzji nie podejmuje. To postawa wynikająca często z oportunistycznego i asekuracyjnego, obawy przed ponoszeniem osobistej odpowiedzialności. Filozofię postawy opartej o „prawo miecza” dobrze wyrażają słowa: „Takie rozwiązanie jest niezgodne z prawem”, „Przepisy tego nie przewidują”, „Brak podstaw prawnych do podjęcia decyzji”.

Zwolennicy takiej postawy często powołują się na znaną maksymę *Dura lex sed Lex* – złe (durne) prawo ale prawo - to maksyma, z którą utożsamia się niekiedy wzorzec dobrego urzędnika: „Nie mógł tak postąpić, wszak prawo mu na to nie pozwala”, „Musiał tak postąpić, bo takie były przepisy”.

Przykładami formalnego kierowania się przesłankami prawa, w tym „bezdusznie” rozumianego dobra dziecka – są dwie głośne medialnie sprawy odebrania niezaradnym i biednym rodzicom małej Róży i 11-letniego Sebastiana. W obu przypadkach jakieś służby zauważyły i udokumentowały niewydolność i biedę rodziny, wnioskowały o umieszczenie – dla dobra dziecka – w środowisku zastępczym, a sąd pochylając się nad sprawą podjął decyzję o umieszczeniu dzieci poza rodziną.

Dobrym kontrapunktem i komentarzem do oceny postawy wszystkich służb: pracowników socjalnych, pedagogów szkolnych, kuratorów sądowych, sędziów rodzinnych i innych jest wypowiedź znanego socjologa. Komentując przypadek matki z trójką dzieci, które zostały jej odebrane przez sąd za zaniedbania i nie zaspakajanie ich podstawowych potrzeb życiowych stwierdził, że „Nikt nie ma prawa jej (matki) potępiać i oceniać zanim nie ocenimy i nie potępimy tych instytucji i ich przedstawicieli, którzy nie dostrzegli problemów tej rodziny i w porę nie zapobiegli dramatowi.”. Wyrażona w tej wypowiedzi myśl o prawie rodziny do pomocy i wsparcia oraz o obowiązku właściwych instytucji powinna być podstawą do budowy systemu służb publicznych odpowiedzialnych za pomoc dziecku i rodzinie.

„Syndrom pieczętki”

„Syndrom pieczętki” – to umowne określenie socjologiczne dotyczące typowej postawy urzędnika, dla którego stanowisko i awans zawodowy stanowią cel sam w sobie. Można opisowo powiedzieć, że jeżeli urzędnik, który posiada kompetencje do opiniowania, lub decydowania o sprawach innych ludzi, podejmuje swoją pierwszą decyzję i podczas jej przygotowywania gro czasu poświęca na „dopieszczenie” swojego podpisu i postawienie „nabożnie” pieczętki – to jest to znak, że obce jest mu służebne rozumienie swojej funkcji. Taki urzędnik szybko dopracuje się przeróżnych form i rytuałów mających podkreślać wagę i rangę jego stanowiska i osoby. Typowe dla takich osób są: władczy ton, jednoznaczność wyrażanych ocen i sądów, brak umiejętności współpracy z zespołem, złe reagowanie na uwagi i wnioski innych, przypisywanie sobie wszystkich „sukcesów” oraz używanie w wystąpieniach publicznych „ja” w najróżniejszych zastosowaniach.

Trafiając do takiego urzędnika petent zamiast informacji i skutecznej pomocy może usłyszeć: „Co nie umie Pani czytać, nie wie Pani, że te sprawy są załatwiane przez ...” (tu pada nazwa właściwej instytucji). A kiedy już dotrze do tej właściwej instytucji może usłyszeć: „Wniosek nie spełnia wymogów formalnych. Proszę się z nimi zapoznać, uzupełnić papiery i zgłosić ponownie”. Niestety, bardzo często ta osoba już więcej do urzędu nie przyjdzie. Osoba niezaradna życiowo, zmobilizowana do udania się do urzędu i podjęcia wysiłku załatwienia sprawy, rezygnuje z dalszych starań, ma wewnętrzne przekonanie, że przecież próbowała i nic z tego nie wyszło. Często decydują o tym poniesione koszty dojazdu z terenu do siedziby urzędu. Można powiedzieć, że trafiła w niewłaściwe drzwi, do niewłaściwego urzędu, a jeszcze miała pecha trafić na niewłaściwego urzędnika.

Schemat i rutyna

To postawa przenoszenia przez urzędnika dotychczasowych doświadczeń i nawyków na nowe zadania i sytuacje, to także niechęć do wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Dobrze ją ilustruje zachowanie pracowników socjalnych z chwilą otrzymania przez nich nowego zadania – wywiadów środowiskowych w rodzinach zastępczych.

Z chwilą przejęcia nadzoru nad pieczęą zastępczą przez powiatowe centra pomocy rodzinie, na ich pracownikach socjalnych spoczął obowiązek sporządzania wywiadu środowiskowego o sytuacji w rodzinie zastępczej. Po pierwszych ich wejściach do rodzin, do Rzecznika Praw Dziecka zaczęły napływać skargi na ich „obcesowe” zachowanie i postępowanie. Rodzice zastępczy skarżyli się, że pracownicy socjalni traktują ich jak osoby „potencjalnie podejrzone”, które mają coś na sumieniu lub do ukrycia. Pisali, że podczas wywiadów czuli się jak na przesłuchaniu. Zarówno zachowanie, jak i treść zadawanych pytań była dla nich poniżająca.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy były narzędzia jakimi dysponowali pracownicy socjalni – kwestionariusze stosowane w celu weryfikacji praw do świadczeń pomocy społecznej dla osób ubiegających się o te świadczenia. Po wielu sygnałach Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dostosowało narzędzia do osób – uznając, że rodzice zastępczy, jako partnerzy pracowników socjalnych w opiece nad dziećmi w pieczy zastępczej oraz jako osoby, które z porywu woli i serca zgodziły się na pełnienie swojej wcale nie łatwej pracy (misji), powinni być traktowani zupełnie inaczej.

Czym innym jednak są druki i kwestionariusze, które można uznać za błąd w dostosowaniu narzędzia i metody pracy socjalnej, czym innym są zachowania znacznej części pracowników socjalnych, którzy swoje nawyki i postawy wyniesione z dotychczasowej pracy przenieśli na współpracę z opiekunami zastępczymi.

Naruszanie dobra dziecka w majestacie prawa

Prawo może zostać nie naruszone, a dobro dziecka może ucierpieć. Na poparcie tej tezy jest wiele przykładów z działań instytucji publicznych. Paradoksalnie najwięcej przykładów ilustrujących tę zasadę jest w wymiarze sprawiedliwości – sądy, instytucje, które stoją na straży praw w wielu swoich postępowaniach naruszają dobro dziecka. Klasycznym przykładem jest powszechna przewlekłość postępowania sądowego. Długotrwały tok postępowania powodowany jest głównie licznymi składanymi przez strony (uczestników) wnioskami dowodowymi i środkami zaskarżenia, wnioskami o wyłączenie sędziego oraz o zmianę zarządzeń tymczasowych.

Przewlekłości postępowań sądowych w sprawach rodzinnych można zapobiec zobowiązując sądy do rozwiązywania spraw w określonym terminie. Można też wprowadzić zasadę wyznaczania, od etapu postępowania przygotowawczego, jednego sędziego prowadzącego (i odpowiedzialnego) daną sprawę, co zapobiegłoby praktyce sądów wyznaczania na kolejne terminy spraw kolejnych, następnych z listy sędziów. Można wreszcie, w sytuacjach spraw sądowych z udziałem dzieci – ofiar lub świadków, respektować zasadę „przesłuchania jeden raz”, przesłuchania w pierwszeństwie dzieci (małoletnich i nieletnich), korzystać z przesłuchiwanie w „niebieskich pokojach” bez wzrokowego kontaktu ze sprawcą, można Możliwości sądu i prokuratury jest wiele, jednak praktyka i rutyna postępowania tych instytucji nie zawsze uwzględniają dobro dziecka. Wiele spraw toczy się latami (choćby sprawy rozwodowe), a walczące ze sobą strony składają kolejne wnioski formalne i dowodowe, czyniąc dzieci zakładnikami i emocjonalnymi ofiarami tych postępowań – pomijam tu jakże częste w sprawach rozwodowych i walki o prawo styczości manipulacje dziećmi. Przewlekłe postępowania sądowe to klasyczny przykład naruszania dobra dziecka w majestacie prawa.

Przykładów naruszenia dobra dziecka poprzez przewlekłość postępowania jest wiele, np.: oczekiwanie kilka miesięcy na opinię RODK, pobyt powyżej 6 miesięcy w placówkach interwencyjnych, długotrwałość procedur adopcyjnych, oczekiwanie dziecka na umieszczenie w placówce czy rodzinie zastępczej.

Ignorancja prawna, czy świadome działanie

Z nadgorliwością często koegzystuje ignorancja prawna. *"IGNORANTIA IURIS NEMINEM EXCUSAT"* (łac.: nieznajomość prawa nikogo nie usprawiedliwia) – ta znana sentencja łacińska stanowi jeden z fundamentów państwa prawa. Funkcjonowanie prawa, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym, opiera się na założeniu, iż wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej, a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania, znają jej właściwą treść. Zasada ta dotyczy także sytuacji, w której nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie.

Dobłą ilustracją ignorancji prawnej są szkoły: „stosowana w ubiegłych latach w niektórych szkołach praktyka wstrzymywania wydawania uczniom i absolwentom świadectw promocyjnych i ukończenia szkoły z powodu m.in.: nieuiszczenia opłaty za świadectwo, nieuiszczenia tzw. „składek” na radę rodziców lub radę szkoły, braku przedłożenia przez absolwenta tzw. „obiegówki” **jest naganna i niedopuszczalna**”. To stanowisko Minister Oświaty⁴ skierowane do kuratorów oświaty można skomentować twardo – wstrzymanie z ww. powodów świadectwa szkolnego to przestępstwo stypizowane w art. 276 Kodeksu karnego⁵:

⁴ Z pisma Minister Krystyny Łybackiej z dnia 15 kwietnia 2003 r. do kuratorów oświaty.

⁵ Art. 276 kk: „Kto niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznym, ukrywa lub usuwa dokument, którym nie ma prawa wyłącznie rozporządzać, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.”

Innym przykładem, także z oświaty, jest żądanie przez wiele szkół (rodzice podpisują stosowne oświadczenia i zobowiązania) by dziecko ze szkoły odbierała osoba pełnoletnia – a przecież zgodnie z przepisami prawa już 7-letnie dziecko może samodzielnie poruszać się po drogach publicznych, a opiekę nad małym dzieckiem w tym zakresie może sprawować już 10 letnia siostra lub brat.⁶

Nadgorliwość urzędnicza

Groźnym i uciążliwym dla obywateli zjawiskiem jest „nadgorliwość urzędnicza”, czyli żądanie „na wszelki wypadek” więcej niż wymaga prawo. Do tej kategorii nagannych zachowań urzędniczych zaliczyć należy np. wszelkiego typu ankiety i zestawienia z gromadzeniem mnóstwa informacji o rodzinie zastępczej, czy rodzicach w szkole – a przecież powinna obowiązywać zasada, że pytamy tylko o to, o co powinniśmy zapytać. Po drugie, powinniśmy gromadzić informacje świadomi celu: nie na zasadzie „zawsze się mogą przydać”, „zbiore i zobacze, co z tego wyniknie”. To przykład wszechwiedzy urzędniczej i nieprofesjonalnego podejścia do tematu.

Od nadgorliwości już tylko krok do nadmiaru kontroli, np. często zdarzają się kontrole i władcze wejścia do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Kontrolujący obsesowo interesują się wszystkimi sferami życia rodziny, w tym tymi, które powinny być chronione ze względu na sferę rodzinną, sprawy osobiste, objęte chociażby pojęciem miru domowego.

Kontrolować powinniśmy to, co wynika z przepisów oraz z obowiązujących norm i standardów. Możliwość i formy kontroli powinny być znane osobom kontrolowanym, a kontrola doraźna powinna dotyczyć tych sfer funkcjonowania rodziny, co do których są sygnały i wątpliwości.

Nie powinniśmy zaglądać rodzinie, bez uzasadnionego sygnału, do lodówki, szafki i szafy – szanujmy intymność i autonomię rodziny. Pytajmy: jak rodzina sobie radzi, jakie ma problemy i jak je rozwiązuje. Nie kontrolujmy bez potrzeby – to niszczy zaufanie i relacje pomiędzy rodziną zastępczą a pracownikiem pomocy społecznej.

Często bodźcem do wzmożonej aktywności urzędniczej są nagłośnione przez media przypadki zaniedbań i krzywdy dzieci. To sytuacja wywołania „do tablicy” przedstawicieli służb odpowiedzialnych za nadzór – zdarzały się przypadki jednoczesnego wejścia z kontrolą do placówki przez przedstawicieli kilku instytucji. Wywołany urzędnik stara się tylko rozwiązać problem. Będąc pod presją mediów, podejmuje interwencję, która pozwala mu wykazać się „aktywnością”, pryncypialnym podejściem do problemu i bezkompromisowym działaniem. Nie zawsze sprzyja to ustaleniu obiektywnego stanu rzeczy.

⁶ Decydują o tym przepisy *Kodeksu wykroczeń* oraz przepisy ustawy *Prawo o ruchu drogowym*.

Powyższe, krytyczne oraz subiektywne uwagi wynikają z przeświadczenia, ugruntowanego wieloletnią praktyką i współpracą z instytucjami samorządowymi, że funkcja urzędnika ma szczególne znaczenie w instytucjach i na stanowiskach związanych z działaniami na rzecz pomocy dziecku i rodzinie. Obok znajomości przepisów, równie ważna jest postawa i predyspozycje osobowe urzędnika. O ile na stanowiskach urzędniczych w instytucjach odpowiedzialnych za wydawanie koncesji, zezwoleń, prowadzących ewidencje i rejestry – sformalizowane postępowanie urzędnicze znajduje uzasadnienie – tam podstawą załatwienia sprawy jest zgromadzenie danych zgodnych z procedurami i wymogami formalnymi, to w przypadku instytucji zajmujących się sprawami społecznymi taka postawa nie wystarcza. Do urzędnika przychodzi obywatel ze swoimi problemami i oczekuje z jednej strony rozpatrzenia sprawy w oparciu o obowiązujące wymagania formalne, z drugiej zaś strony oczekuje zrozumienia dla sytuacji swojej lub swoich najbliższych. Taka sytuacja wymaga empatii, życzliwej i otwartej postawy urzędnika. Często wysłuchanie, w czym „leży problem” decyduje o możliwościach i formach udzielenia pomocy, oraz o pokierowaniu do właściwej instytucji.