

Miejsce systemowej analizy przypadków śmierci dzieci w polskim porządku prawnym. Uwagi na gruncie prac legislacyjnych i istniejących uregulowań

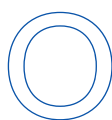
Katarzyna Katana

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę od 2019 r. apeluje o wprowadzenie w Polsce procedury podobnej do Serious Case Reviews, w ramach której interdyscyplinarnie badano by przypadki śmierci dzieci, do których doszło w wyniku krzywdzenia ze strony rodziców lub opiekunów prawnych. Jej celem byłaby ewaluacja istniejącego systemu ochrony dzieci – sprawdzenie, czy sprostał wyzwaniu, czy może dziecko dałoby się uratować, gdyby tylko istniały odpowiednie procedury lub istniejące zasady zostały odpowiednio zastosowane. Następnie sformułowane by wnioski do wprowadzenia w życie przez odpowiednie organy – na szczeblu lokalnym, krajowym, a nawet ustawodawczym. W artykule przedstawiono dwa zaproponowane modele regulacji polskiej systemowej analizy przypadków śmierci dzieci oraz trzeci – w ocenie autorki – najodpowiedniejszy dla wprowadzenia tej procedury.

SŁOWA KLUCZOWE:

ANALIZA POWAŻNYCH PRZYPADKÓW, ANALIZA ŚMIERTELNYCH PRZYPADKÓW KRZYWDZENIA, SYSTEMOWA ANALIZA ŚMIERCI DZIECI



od 2019 r. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę (FDDS, 2019) postuluje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego systemowej analizy przypadków śmierci dzieci. W związku z powtarzającymi się doniesieniami medialnymi na temat zgonów dzieci powodowanych przez ich rodziców lub opiekunów, którzy nierzadko stosowali przemoc, mimo że rodzina znajdowała się pod opieką służb

socjalnych, Fundacja apelowała, aby zaadaptować do polskiego systemu znaną z krajów anglosaskich procedurę *Serious Case Reviews* (SCR).

Sam proces SCR polega na badaniu przypadku zgonu dziecka lub spowodowania u niego ciężkiego uszczerbku na zdrowiu przez rodziców lub opiekunów w sytuacji, gdy występowanie przemocy lub zaniedbania jest znane lub podejrzewane bądź dziecko zostało poważnie skrzywdzone. Celem procedury jest poprawa jakości praktyki ochrony dziecka i wyciąganie wniosków z danego przypadku, aby wypracować rekomendacje przydatne do poprawy całego systemu. Zatem choć w toku procedury badana jest śmierć pojedynczego dziecka, to eksperci zajmujący się danym przypadkiem skupiają się na ujęciu systemowym sprawy, dążąc do odkrycia, co w zawodło w funkcjonowaniu systemu ochrony dzieci i doprowadziło do braku adekwatnych działań służb społecznych. Ponadto poszukują oni możliwych systemowych, prawnych i praktycznych ulepszeń, które pozwolą instytucjom oraz praktykom działać w sposób umożliwiający identyfikację czynników ryzyka w środowisku wychowawczym dzieci na tyle wcześniej, aby nie dochodziło do ich krzywdzenia.

Wieloletniej¹ ewolucji procedury SCR w Wielkiej Brytanii towarzyszyło przeorientowanie systemu ochrony ze skupionego na rodzinie (*family centered*) na skupiony na dziecku (*child centered*).

Procedura jest dziś uregulowana w ustawie *Children Act 2004* (art. 16A i następne) i funkcjonuje pod nazwą *Child Safeguarding Practice Reviews* (CSPR). Zmiana nazwy miała na celu odejście od linearnego spojrzenia na ochronę dziecka w kierunku przyjęcia bardziej holistycznej perspektywy, która zakłada, że ochrona dziecka jest kompleksowa oraz będąca ciągiem wielowymiarowych zdarzeń i działań. *Child Safeguarding Practice Reviews* jest narzędziem analizującym jakość ochrony dziecka pod względem systemowym i weryfikującym, czy wszystkie istniejące praktyki zostały zachowane oraz czy wymagane są ich ulepszenia.

Procedura jest podzielona na poziomy lokalny i krajowy – w zależności od stopnia znaczenia sprawy dla praktyki. Badaniu podlegają sprawy, w których lokalne organy wiedziały o krzywdzeniu lub zaniedbaniu dziecka bądź je podejrzewały, a mimo to dziecko zmarło lub odniosło poważne obrażenia, do których zalicza się także długotrwałe upośledzenie zdrowia psychicznego, intelektualnego, emocjonalnego, społecznego lub rozwoju behawioralnego. Dodatkowo prowadzi się badanie przypadków zgonów dzieci (*child death review*), w ramach którego analizuje się przypadek śmierci dziecka niezależnie od przyczyny, aby wyciągnąć wnioski mające znaczenie

1 Procedura w prawie angielskim znalazła się w wyniku badania przypadku śmierci Victorii Climbee, które miało miejsce w roku 2003 (Laming, 2003).

w kontekście zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i dobrostanu dzieci oraz decyduje o ewentualnych, możliwych do wprowadzenia w przyszłości środkach zaradczych. Celem badania każdego przypadku zgonu dziecka jest poprawa praktyki ochrony dzieci stosowanej przez profesjonalistów oraz instytucje zaangażowane we wspieranie rodziny i ochronę dobrostanu dzieci (*child welfare*). Analiza CSPR dostarcza danych o tym, w jakich obszarach system zawiódł i czego potrzeba, aby wspierał on praktyków w ich działaniach, a jej efektem jest poprawa polityki publicznej i innych działań mających istotny wpływ na sytuację dzieci.

Niniejszy artykuł nie jest jednak poświęcony zaletom tego rozwiązania, które zostało już przedstawione w piśmiennictwie, także polskim (Gorczowska, 2021), a które od początków swego funkcjonowania przeszło znaczną ewolucję. Jego celem jest nakreślenie przebiegu dotychczasowych prac, które stanowiły próbę wprowadzenia systemowej analizy przypadków śmierci dzieci do polskiego porządku prawnego, a także próba odpowiedzi na pytanie, jaki byłby optymalny kształt tego rozwiązania w polskich warunkach.

Polskie doświadczenia z procedurą, jak zostało wskazane, rozpoczęły się od złożenia w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej przez FDDS (2019) petycji podpisanej przez ponad 23 tys. obywateli. W jej treści FDDS apelowała o wprowadzenie procedury, w ramach której analizowano by wszystkie przypadki krzywdzenia dzieci, w tym w szczególności te ze skutkiem śmiertelnym. Fundacja wskazała na konieczność wprowadzenia ustawy o ochronie dzieci, którą zostałaby ustanowiony obowiązek prawny badania każdego poważnego przypadku krzywdzenia/maltretowania dziecka (FDDS używała tych pojęć zamiennie). Fundacja postulowała ponadto przeprowadzenie oceny jakości działania systemu ochrony dzieci na terenie, na którym dojdzie do poważnego przypadku krzywdzenia dziecka (nie tylko śmierci dziecka). W szczególności oceniano by poziom współpracy specjalistów, obowiązujące procedury, wiedzę i umiejętności kadry służb, dostępne modele wsparcia oraz prowadzone działania profilaktyczne. Wynikiem badania wymienionych okoliczności byłby raport zawierający egzekwowlalne rekomendacje.

Założenia przedstawione przez FDDS opierały się na pojęciach o szerokim znaczeniu, pochodzących z języka potocznego, a nie z terminologii kodeksowej. Pod pojęciem *poważnego maltretowania/krzywdzenia dziecka*, już na drodze wykładni językowej można z pewnością wyróżnić konkretne przestępstwa skodyfikowane w Kodeksie karnym (kk; Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm. t.j.), takie jak:

- zabójstwo (art. 148 kk),
- dzieciobójstwo (art. 149 kk),
- spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 kk),

- spowodowanie średniego uszczerbku na zdrowiu (art. 157 § 1 kk),
- znęcanie (art. 207 kk).

Kancelaria Prezydenta podjęła prace nad projektem, który zakładał powołanie przy Rzeczniku Praw Dziecka (RPD) – jako podstawowym organie ochrony praw dzieci – na czteroletnią kadencję dziewięcioosobowej rady do spraw systemowej analizy przypadków zgonów dzieci. Rzecznik Praw Dziecka miał otrzymać dodatkową kompetencję prowadzenia systemowej analizy, a rada miała być wyspecjalizowanym ciałem służącym mu pomocą oraz upoważnionym do badania przypadków i wypracowywania rekomendacji, które miały być dostępne publicznie w internecie (sam raport miał być dostarczony jedynie organom i instytucjom zaangażowanym w pomoc dziecku i rodzinie przed jego śmiercią lub świadczenie usług publicznych – to dotyczy ochrony zdrowia lub oświaty). Projekt zakładał udział RPD w każdym etapie procedury i uwzględniał czynnik lokalny w postaci powoływanych do udziału w badaniu członków doraźnych rady, tzn. osób znających miejscowy kontekst (np. społeczny).

Kompleksowy raport z analizy konkretnego przypadku miał być kierowany przez RPD do instytucji, które miały poprawić swoje funkcjonowanie, a rada miała monitorować stan wdrażania zaleceń, wnioskując o zastosowanie środków dyscyplinarnych w razie niepodjęcia działań. Ponadto zbiorcze podsumowanie wyników analiz, w szczególności ze wskazaniem powtarzających się nieprawidłowości lub nieprawidłowości dostrzegalnych z tzw. metapoziomu, miało znaleźć się w dodatkowym, dwuletnim raporcie RPD. Ponadto projekt nakładał na różne instytucje obowiązek prawny współpracy z radą, w tym zakładał udostępnianie przez nie na cele analizy tajemnicy prawnie chronionej.

Jak wskazuje sama nazwa rady, zakres przypadków przez nią badanych został ograniczony do zgonów dzieci, bez spraw, w których do śmierci dziecka ostatecznie nie doszło, choć poniosło ono znaczne obrażenia. Ograniczenie to było jednak zrozumiałe z uwagi na to, że procedura co do zasady stanowiła *novum* w polskim systemie prawnym. Jednocześnie projekt szeroko zakreślał typy spraw, które miały podlegać badaniu – bowiem były to wszystkie przypadki zgonów dzieci, do których doszło w wyniku przestępstwa, samobójstwa lub przemocy.

Celem procedury miało być m.in.:

- identyfikowanie problemów, które pojawiły się w praktyce właściwych organów lub instytucji w związku z analizowanym przypadkiem, oraz braków systemowych sprzyjających występowaniu lub utrudniających ujawnianie przypadków

przemocy, okrucieństwa, wyzysku, demoralizacji, zaniedbania oraz innych form złego traktowania dzieci;

- wyciągnięcie wniosków i sformułowanie zaleceń w celu usprawnienia działalności organów władzy publicznej, organizacji i instytucji, poprawienia systemu ochrony dzieci przed złym traktowaniem oraz ograniczenia lub wyeliminowania podobnych przypadków w przyszłości.

Celem procedury, podobnie jak ma to miejsce w systemie brytyjskim, nie było ustalenie winy lub odpowiedzialności, co zostało wskazane wprost w projekcie.

Projekt ustawy autorstwa Kancelarii Prezydenta nigdy nie został opublikowany. Jego omówienie jest oparte na informacjach prasowych (Nowosielska, 2021) oraz wynikach konsultacji treści projektu przez FDDS.

Rzecznik Praw Dziecka wobec zaprzestania prac nad projektem Kancelarii Prezydenta przygotował odmienne uregulowanie. Zaproponował (Nowosielska, 2022) nałożenie na instytucje (tj. policję i prokuraturę) prawnego obowiązku informowania RPD o każdym przypadku śmierci dziecka, aby mógł on wykonywać prawa pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w tym działać jako oskarżyciel posiłkowy. Ponadto zaproponował powołanie – na drodze zarządzenia wewnętrznego – ciała doradczego w postaci rady. Rada nie miała jednak kompetencji do samodzielnego badania spraw. Badanie przypadku mieli prowadzić na dotychczasowych zasadach pracownicy biura RPD, a rada miała zapoznać się z ich ustaleniami. Ponadto miała wskazywać zakres czynności koniecznych do wykonania przez pracowników biura, a następnie wypracowywać zalecenia dla innych organów lub instytucji wynikające z wniosków poczynionych na podstawie badanego przypadku.

Do chwili oddania do druku niniejszego artykułu rada przy RPD nie została powołana.

Systemowa analiza przypadków śmierci dzieci nie jest zatem dotąd częścią polskiego systemu prawnego ani nie są prowadzone nad nią prace. Oba zaproponowane dotąd rozwiązania zakładały zbudowanie systemowej analizy wokół urzędu RPD jako organu powołanego do ochrony praw dzieci, dodatkowo wymienionego wprost w Konstytucji.

Nazwa organu przesądza niejako o jego kompetencjach. Zadaniem RPD jest bowiem ochrona praw dziecka (Tuleja, 2021). Uszczegółowienie kompetencji RPD dokonane ustawą (Dz.U. z 2020 r. poz. 141 t.j.) wskazuje na jego rolę głównie w sprawach indywidualnych dotyczących dzieci.

Wprowadzie RPD działa przede wszystkim z własnej inicjatywy (art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka [Dz. U. z 2020 r. poz. 141

t.j.)), jednak jego kompetencje nie mają charakteru abstrakcyjnego ani nie powinny naruszać uprawnień innych organów państwa. Tym samym nie ma on np. możliwości sprawdzenia jakości działania służb na danym terenie ani doboru lub wiedzy ich kadr, o co wnosila FDDS (2019) w złożonej petycji. Rzecznik Praw Dziecka „stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców” (art. 1 ust. 2 ustawy o RPD). Dodatkowo RPD „przy wykonywaniu swoich uprawnień kieruje się dobrem dziecka oraz bierze pod uwagę, że naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina” (art. 1 ust. 3). W art. 3 ustawy o RPD w sposób pogłębiony uszczegółowiono zadania RPD, ze wskazaniem, że podejmuje on działania zmierzające do zapewnienia dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju oraz do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem, innym złym traktowaniem, a także, że działa on na rzecz ochrony praw dziecka, w szczególności prawa do życia i ochrony zdrowia. Do tego RPD szczególną pomocą otacza dzieci niepełnosprawne oraz promuje prawa dziecka i metody ich ochrony. Artykuł 10 ustawy o RPD wskazuje na kompetencje Rzecznika, za pomocą których realizuje on swoje zadania. Ich krąg dotyczy szerokich możliwości RPD badania spraw indywidualnych oraz włączenia się w tok postępowania lub żądania wszczęcia postępowania. Na wiodącą rolę kompetencji w sprawach indywidualnych wskazuje sposób ich wymienienia w art. 10 ustawy o RPD – wyliczenie kompetencji rozpoczyna się od możliwości zbadania każdej sprawy na miejscu, także bez uprzedzenia. Po niej następuje wyliczenie innych kompetencji, takich jak możliwość domagania się złożenia wyjaśnień, udzielenia informacji lub zapewnienia dostępu do akt (co po raz kolejny wskazuje na szerokie działanie w sprawach indywidualnych), wreszcie możliwość żądania wszczęcia postępowań cywilnych, administracyjnych i przygotowawczych oraz wzięcia udziału w postępowaniach w sprawach nieletnich, cywilnych i administracyjnych. Ponadto RPD ma także kompetencję skierowania kasacji lub skargi kasacyjnej.

Kompetencje o charakterze generalnym, to jest takie, które zwrócone są na zabezpieczenie praw ogółu dzieci dotyczą – poza promowaniem praw dzieci – możliwości przystąpienia przez RPD do sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich lub w wyniku skargi konstytucyjnej, a także możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa w zakresie praw dzieci. Kompetencje te nakierowane są zatem na aspekt treści i stosowania prawa oraz wynikają z uprzednio powziętych przez RPD informacji o występowaniu ewentualnych nieprawidłowości w praktyce organów.

Ponadto RPD może zlecać przeprowadzenie badań, ekspertyz i opinii, a także zwrócić się do organów i instytucji z przedstawieniem wniosków i ocen zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dziecka oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie (art. 11 ust. 1 ustawy o RPD), a także o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych (art. 11 ust. 2). Kompetencja ta, o charakterze sygnalizacyjnym (Cieślak i Steinborn, 2013), podobnie jak w przypadku innych rzeczników (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Pacjenta i in.) odnosi się po raz kolejny do praktyki stanowienia i stosowania prawa oraz ma charakter inspiracyjny i niewiążący. Jedynym obowiązkiem podmiotów, do których zostało skierowane wystąpienie sygnalizacyjne, jest odpowiedź na nie. Organy i instytucje nie muszą postąpić tak, jak sugeruje RPD w swoim wystąpieniu.

Zasadny jest wniosek, że RPD chroni prawa ogółu dzieci w Polsce przede wszystkim poprzez zapewnienie, że sprawy indywidualne dzieci są prowadzone w sposób odpowiedni – z poszanowaniem praw i interesu konkretnego dziecka. Kompetencje o charakterze generalnym dotyczą treści prawa i praktyki jego stosowania. Także w wyniku prowadzenia spraw indywidualnych RPD może powziąć informacje, które wskazują na problem o charakterze systemowym – np. poprzez zauważanie, że powtarza się on w wielu sprawach indywidualnych. Podejmowane działania systemowe zdają się mieć charakter następczy. W pierwszej kolejności RPD jest organem stojącym na straży praw konkretnych, małoletnich obywateli, o czym świadczy duży szerszy katalog kompetencji w sprawach indywidualnych. Można określić go mianem organu o charakterze kontrolnym i strażniczym. Wniosek ten wzmacnia dodatkowo obowiązek zachowania bezstronności w podejmowanych aktywnościach (rota ślubowania, art. 5 ustawy o RPD), a także zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), która wyklucza domniemanie kompetencji organów władzy publicznej. Co więcej, RPD podejmuje działania w sposób określony w ustawie (art. 3 ust. 1 ustawy o RPD).

Widoczna jest też pewna różnica w zakresie uprawnień RPD w porównaniu z kompetencjami Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który został m.in. upoważniony do podejmowania czynności na wniosek RPD. O ile podstawą działania RPO jest – podobnie jak w przypadku RPD – podejmowanie aktywności w sprawach indywidualnych, o tyle dodatkowo RPO ma kompetencję o charakterze generalnym w zakresie omówionego już występowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisów prawnych (art. 16 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich [Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm. t.j.]). Dodatkowo też RPO stoi na straży zasady równego traktowania wszystkich osób (art. 17b ustawy o RPO). Jest to kompetencja generalna, która uprawnia RPO do

prowadzenia analiz, monitoringu i badań dotyczących równego traktowania oraz dyskryminacji w kontekście systemowym, a także opracowywania sprawozdań i wydawania wytycznych w tym przedmiocie.

Rzecznik Praw Dziecka nie został wprost upoważniony do proaktywnego ocenia-
nia stanu przestrzegania praw dzieci w Polsce lub podejmowania systemowych dzia-
łań w tym zakresie. Nie zastrzeżono dla niego kompetencji podobnych do ogólnego
upoważnienia RPO do podejmowania działań w zakresie zwalczania dyskryminacji,
a co byłoby możliwe np. poprzez upoważnienie RPD do badania działania służb
powołanych do ochrony dzieci, w tym ich współpracy międzysektorowej, wymiany
informacji czy też oferty pomocowej.

Także w procesie badania przestrzegania Konwencji o prawach dziecka RPD
występuje i przedstawia stanowisko jako jeden z interesariuszy, a nie jako organ
odpowiedzialny za stan przestrzegania praw dzieci w Polsce, w tym jego diagnozę
i wprowadzanie ulepszeń.

Granice kompetencji RPD, w szczególności jego uprawnienia kontrolne, wydają
się stać na przeszkodzie temu, aby w obecnym stanie prawnym prowadził on sys-
temową analizę przypadku śmierci dziecka w sposób pełny. Tym samym, badając
każdą sprawę śmierci dziecka na miejscu, będzie miał możliwość oceny sposobu po-
stępowania konkretnego organu zaangażowanego w przypadek, ale już nie badania
praktyki (w tym procedur, ale też kompetencji lub zasobów) organu, z którego oferty
rodzina zmarłego dziecka nie skorzystała i przyczyn tego stanu rzeczy.

Dodatkowo ewentualne upoważnienie RPD do działania w sprawach karnych
postawi go w roli podmiotu badającego winę i odpowiedzialność (a nawet aktywnie
poszukującego dowodów o nich świadczących), aby następnie w toku analizy kiero-
wać się zasadą odstąpienia od badania winy i odpowiedzialności. Stoi to w sprzecz-
ności z ideą analizy wypracowaną przez doświadczenia krajów anglosaskich (przede
wszystkim Anglii). Prowadzenie analizy na podstawie dotychczas obowiązujących
przepisów wyklucza również włączenie do niej oceny postępowania biura RPD przy
rozpatrywaniu sprawy indywidualnej – RPD miałby wówczas występować we wła-
snej sprawie i oceniać własne działania.

Ponadto żadna z kompetencji nie wydaje się przewidywać badania przez RPD
praktyki współpracy międzyinstytucjonalnej służb ani ich funkcjonowania w zakresie
wymiany informacji. Wprawdzie RPD ma kompetencje żądania wyjaśnień od organów,
organizacji i instytucji, ale uprawnienia te – jak wskazano wcześniej – są ukierunkowane
przedmiotem sprawy, która wywołała reakcję RPD. Tym samym nie będzie on władny
zbadać, dlaczego np. służba, która mogła pomóc zmarłemu dziecku, nie wiedziała o jego
wcześniejszym krzywdzeniu. Rzecznik Praw Dziecka nie ma formalnych możliwości

zbadań przepływu informacji lub jakości oferty pomocowej różnych służb na danym obszarze, niekiedy w oderwaniu od badania konkretnego przypadku. Badanie systemowe z uwagi na swoją złożoność – indywidualny przypadek jest bowiem wstępem do badania, ale poddaje się ocenie całość funkcjonowania i niedoskonałości systemu na obszarze, na którym doszło do przypadku – nie wydaje się mieścić w indywidualnym badaniu sprawy na miejscu. Wystąpienia generalne i inne interwencje RPD o charakterze ogólnym dotyczą natomiast wyłącznie problematyki uniwersalnej i niejako abstrakcyjnej – mającej znaczenie dla wielu dzieci w Polsce.

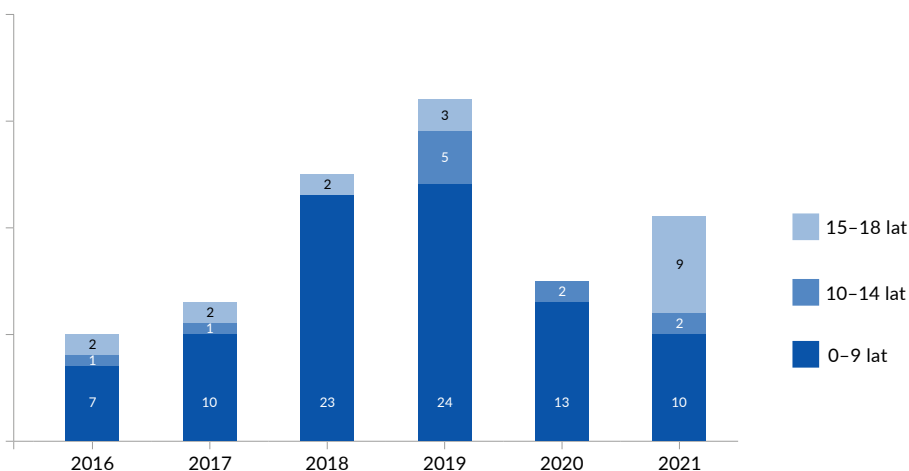
Problematyka badania działania systemu pomocy dzieciom, w tym współpracy służb, jest elementem władzy wykonawczej. Nie mieści się zatem w kompetencjach RPD (który prowadzi działania o charakterze strażniczym, nie ewaluacyjnym), nie została mu też przypisana w przepisach szczególnych. Jako taka leży więc w kompetencji rządu (art. 146 Konstytucji RP).

Zanim zostanie udzielona odpowiedź na temat optymalnego kształtu analizy śmiertelnych przypadków krzywdzenia dzieci w polskim systemie prawnym należy zadać sobie pytanie, czy istotnie zgony dzieci w wyniku krzywdzenia są problemem, który wymaga interwencji ustawodawczej tego typu. Wreszcie, jaka jest skala krzywdzenia dzieci w Polsce i czy jest ona na tyle wysoka, aby postulowaną zmianę uznać za potrzebną.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) nawet 32 dzieci rocznie pada ofiarą zabójstwa (rys. 1).

Rysunek 1

Liczba dzieci ofiar zabójstw według wieku



Źródło: oprac. własne na podstawie: GUS, 2022.

Statystyki skazań za przestępstwa popełnione na szkodę dzieci i zakończone ich śmiercią przedstawiono w tabeli 1. Liczby te nie pokrywają w pełni liczb podanych w statystyce GUS, co ma uzasadnienie ze względu na tok postępowań karnych – nie jest możliwe, by do skazania doszło w roku śmierci dziecka. Wciąż jednak statystyki pokazują, że ponad 20 dzieci traci życie w wyniku wybranych czynów, szczególnie mocno godzących w ich podstawowe dobra prawne, takie jak życie i zdrowie. Zarówno dane statystyczne GUS, jak i dane Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) nie zawierają informacji o ewentualnej relacji rodzinnej między pokrzywdzonym i sprawcą, dlatego dokładna liczba przypadków śmiertelnego krzywdzenia dzieci przez rodziców lub opiekunów nie jest znana.

Tabela 1
Statystyki skazań za wybrane przestępstwa popełnione na szkodę dzieci

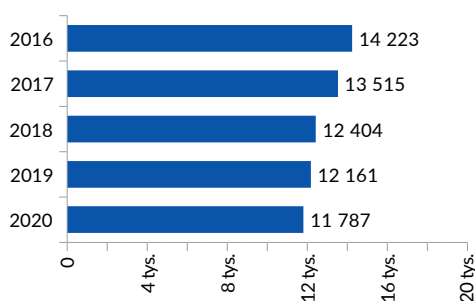
Typ czynu zabronionego	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
148 § 1 kk (zabójstwo)	11	17	15	11	16	14	
149 kk (dzieciobójstwo)	1	0	1	0	1	1	
156 § 1 i 3 kk (ciężki uszczerbek na zdrowiu, którego następstwem jest śmierć człowieka)	1	1	1	6	7	7	
197 § 1 kk (zgwałcenie)	49	65	47	36	48	54	
197 § 3 kk (zgwałcenie kwalifikowane)	111	120	98	124	88	100	
200 kk (seksualne wykorzystanie małoletniego)	200 § 1 kk	636	699	607	614	590	652
	200 § 2 kk	13	4	3	9	0	1
	200 § 3 kk	39	48	61	56	40	80
	200 § 4 kk	43	45	43	42	58	19
	200 § 5 kk	0	0	0	0	0	0

Źródło: oprac. własne w oparciu na danych przekazanych przez MS.

Śmiertelne krzywdzenie dzieci ma jednak z reguły swe źródło w uprzednim występowaniu przemocy w środowisku rodzinnym. Liczba przypadków przemocy w rodzinie, w której dziecko zostało wskazane jako doświadczające tej formy krzywdzenia, pozostaje wysoka (rys. 2).

Rysunek 2

Dzieci wskazane jako dotknięte przemocą w rodzinie w procedurze Niebieskiej Karty



Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań rocznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS, 2017–2021) dotyczących realizacji *Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020*.

Statystyka innych niż zakończone śmiercią, ale wciąż poważnych przypadków krzywdzenia dzieci także jest niedoszacowana. Warto zwrócić uwagę na dane dotyczące liczby hospitalizacji najmłodszych dzieci (tj. do 1 r.ż.) w wyniku poważnych urazów głowy – w 2020 roku było ich 2980 (NIZP–PZH, 2021).

Liczba skazań z tytułu popełnienia przestępstwa znęcania się na szkodę dziecka – chociaż niższa niż liczba przypadków przemocy w rodzinie – wciąż pozostaje wysoka i liczona jest w tysiącach (tab. 2).

Tabela 2

Liczba małoletnich pokrzywdzonych przestępstwem znęcania się według liczby prawomocnych skazań w I instancji

Typ czynu zabronionego	Lata					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
207 § 1 kk (znęcanie się)	3656	3943	3403	3214	3028	3580

Źródło: oprac. własne na podstawie danych przekazanych przez MS.

Jednocześnie eksperci podkreślają, że dziecko w procedurach prawnych pozostaje niewidoczne (Burdziej i in., 2022). Niejednokrotnie nawet organy ścigania „zapominają” o uwzględnieniu w kwalifikacji prawnej tego, że dziecko obok dorosłego jest pokrzywdzone przestępstwem znęcania się mimo obowiązywania od 2017 r. przepisu zaostrzającego odpowiedzialność karną sprawcy w takim przypadku (art. 207 § 1a kk). Także statystyki przedstawione przez MS nie podają liczby skazań z art. 207 § 1a kk, co wskazuje, że takowych dotąd nie było lub były w liczbie marginalnej.

W zależności zatem od przyjętej metodologii przypadki krzywdzenia dzieci w Polsce wynoszą od ponad 20 do ponad 12 tys. rocznie. Założeniem systemowej analizy przypadków zgonu dzieci było objęcie nią w pierwszej kolejności – zgodnie z nazwą – wyłącznie przypadków śmierci, aby z czasem przejść do analizowania także spraw związanych z poważnym, lecz nie śmiertelnym krzywdzeniem.

Liczba dzieci pokrzywdzonych przemocą w rodzinie, w tym tych, które poniosły śmierć, postronnemu obserwatorowi może nie wydawać się duża, biorąc pod uwagę jej stosunek do ogólnej liczby dzieci w Polsce (w 2020 r. dzieci i nastolatków było w Polsce 7 288 409 [GUS, 2021]). Międzynarodowe obowiązki Rzeczypospolitej Polskiej przemawiają jednak za uznaniem, że już przemoc dziejąca się wobec jednego dziecka aktywuje po stronie naszego państwa powinność ochrony.

Podstawowym aktem prawnym w obszarze ochrony praw dzieci jest Konwencja o prawach dziecka (KPD; Dz.U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526 ze zm.). Ustanawia ona prymat interesów dzieci we wszystkich dotyczących ich decyzjach podejmowanych przez władze publiczne (art. 3 ust. 1 KPD). W szczególności państwa – strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich niezbędnych działań ustawodawczych do zapewnienia jak najpełniejszej realizacji praw uznanych w KPD (art. 4). Doprecyzowanie tego obowiązku zawarto w art. 19. w ust. 1, w którym państwa – strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich możliwych i koniecznych kroków w celu ochrony dzieci przed wszelkimi formami przemocy i wyzysku, a w ust. 2 podkreślono rolę skutecznych działań prewencyjnych i zmierzających do wykrycia sprawców krzywdzenia dzieci. Konwencja nie doprecyzowuje formy, w jakiej państwa – strony miałyby realizować swoje zobowiązanie ochrony dziecka przed przemocą, krzywdą i zaniedbaniem. Nie został podany nawet przykładowy katalog działań, a jedynie dziedziny, w których mają być podejmowane – ustawodawcza, administracyjna i społeczna. Twórcy KPD uznali bowiem, że kroki te mogą przyjąć wszelkie możliwe formy, które zrealizują cel przepisów, czyli pełną ochronę praw dzieci. Nigdzie w KPD nie jest też napisane, że podejmowane działania mają mieć wyłącznie formułę następczą, jak np. zaostrenie karalności za przestępstwa wobec dzieci, wprost przeciwnie – w art. 19 ust. 2 podkreślono istotność działań prewencyjnych. Do takich z pewnością należy systemowa analiza śmierci dzieci – chociaż jest podejmowana po śmierci dziecka, to służy poprawieniu procedur szeroko rozumianej prewencji, które przysługują się prawom innych dzieci.

Prawem, które jest najgłębiej dotknięte przez krzywdzenie zakończone zgonem dziecka, jest prawo do życia (art. 6 KPD), ale przemoc godzi także w wiele innych praw dziecka, w tym jego godność i integralność psychofizyczną (Komitet Praw Dziecka, 2011). Wprowadzenie systemowej analizy przypadków poważnego krzywdzenia

dzieci, w tym w nawet w ograniczonej formule badania wyłącznie przypadków zgonów, będzie jedną z metod zabezpieczenia ich praw, zgodnie z art. 19 KPD.

Szukając modelu regulacji systemowej analizy przypadków śmierci dzieci, warto pochylić się nad zapisami prawa, które już funkcjonują w polskim systemie i które – w ocenie autorki – mogą stanowić punkt wyjścia postulowanej ustawy.

Komisja do spraw pedofilii², która w Polsce ustawowo funkcjonuje od 2019 r. (sam skład osobowy Komisji został powołany w 2020 r.) wydaje się organem, który przy odpowiedniej reformie mógłby prowadzić analizę, co mogłoby być pierwszym krokiem do wprowadzenia służb ochrony dzieci. Komisja jest samodzielnym organem państwowym (art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 [Dz.U. z 2020 r. poz. 2219 t.j.]), którego celem jest zapewnienie szybkiej reakcji:

organów państwa oraz organizacji pozarządowych, podmiotów i instytucji prowadzących działalność edukacyjną, wychowawczą, opiekuńczą, kulturalną i związaną z kulturą fizyczną, wypoczynkiem i leczeniem, a także samorządów zawodowych, kościołów oraz związków wyznaniowych, w tym kościelnych osób prawnych, [...] w zakresie zwalczania nadużyć seksualnych oraz działania umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć. (art. 1 pkt 3 ustawy o Komisji)

W realizacji celu Komisja wykonuje następujące zadania:

- bada sposób reagowania organów państwa, organizacji i podmiotów oraz osób prywatnych w toku wyjaśniania przypadków nadużyć seksualnych, w tym ustala przypadki niezawiadomienia organów postępowania przygotowawczego o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego (art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o Komisji)
- podejmuje się identyfikacji problemów pojawiających się w praktyce ścigania przypadków nadużyć seksualnych i karania sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (art. 2 ust. 2 pkt. 3 ustawy o Komisji).

2 Komisja funkcjonuje obecnie pod nazwą Państwowa Komisja ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, jednak potocznie nazywana jest Komisją do spraw pedofilii, jej strona internetowa także funkcjonuje pod adresem – skrótem zawierającym taką nazwę. Niewykluczone jednak, że wkrótce dojdzie do zmiany jej nazwy z uwagi na wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Komisji, zakładający m.in. zmianę jej nazwy na Państwową Komisję do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (Sejm RP, 2022).

Ponadto Komisja prowadzi działalność prewencyjną i edukacyjną, która zakłada monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy oraz organizacje i podmioty na podstawie wniosków i zawiadomień (art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o Komisji) oraz opracowywanie i przedstawianie raportów z działalności Komisji zawierających wnioski i rekomendacje dla organów państwa, organizacji i podmiotów w zakresie zapobiegania nadużyciom seksualnym i ich zwalczania, a także podejmowania działań umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć (art. 4 ust. 2 pkt 1). Komisja może także występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych (art. 4 ust. 2 pkt 3).

Komisja ma kilka uprawnień, jednak na potrzeby niniejszego opracowania istotne są wyłącznie te wymienione. Z tego względu nie poruszano uprawnień Komisji w postępowaniach karnych ani procedury wpisu osoby przez Komisję do Rejestru Sprawców Przestępstw Seksualnych.

Uprawnienia Komisji w zakresie prewencji zbliżają ją do modelu SCR bardziej niż wyposażonego w uprawnienia strażnicze RPD. Komisja powstała, aby badać i wyjaśniać przypadki wykorzystywania seksualnego dzieci poniżej lat 15. Procedowany aktualnie projekt prezydencki zakłada nawet zmianę jej nazwy na jeszcze bardziej podkreślającą prewencyjny charakter działań Komisji, która po zmianach miałaby się nazywać Komisją do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15. Komisja wprawdzie bada sprawy indywidualne, ale na ich podstawie (i nie tylko na tej) zmierza do wyciągnięcia wniosków, które następnie mają posłużyć do zaproponowania zmian w prawie lub praktyce organów bądź instytucji. Ma ona zatem za zadanie badać funkcjonowanie systemu ochrony dzieci w jego wąskim, wyspecjalizowanym fragmencie – dotyczącym przypadków przestępczości o charakterze seksualnym popełnianych względem dzieci poniżej tzw. wieku zgody. Działania Komisji mają za zadanie polepszyć wykrywalność, ale też prewencję tego typu przestępstw na szkodę dzieci. Komisja ma samodzielność organizacyjną i niezależność od innych organów. Procedowana nowelizacja ma poszerzyć jej uprawnienia poprzez zagwarantowanie kooperacji podmiotów zewnętrznych z Komisją.

Podobny model powinien zostać zaadaptowany na potrzeby wprowadzenia w Polsce systemowej analizy przypadków śmierci dzieci. W ocenie autorki zaimplementowanie tego modelu mogłoby się odbyć poprzez rozszerzenie uprawnień Komisji w kierunku przeciwdziałania przypadkom poważnego krzywdzenia dzieci, czego przykładem jest także krzywdzenie o charakterze seksualnym. Wprawdzie postulowana zmiana wymagałaby zmian organizacyjno-logistycznych w Komisji, w tym zwiększenia jej budżetu i liczby personelu, jednak wydaje się, że krok tego typu

można by uznać za znaczne osiągnięcie w kierunku wprowadzenia kompleksowych służb ochrony dzieci. Komisja po zmianach badałaby każdy przypadek poważnego krzywdzenia dziecka, co wniosłoby istotną wartość dodaną do systemowej praktyki. Wobec samodzielności organizacyjnej Komisja miałaby samodzielność w doborze spraw podlegających analizie. Definicja poważnego krzywdzenia mogłaby zostać ujęta analogicznie jak w ustawie angielskiej, czyli przez uznanie, że krzywdzeniem takim jest wywołanie poważnego uszczerbku na zdrowiu (w tym zdrowiu psychicznym) lub spowodowanie śmierci. Komisja już teraz ma charakter interdyscyplinarny – zostali powołani do niej specjaliści kilku dziedzin istotnych z punktu widzenia badanych spraw.

Wprowadzenie systemowej analizy przypadków śmierci dzieci wciąż pozostaje teorią i niemożliwa jest pogłębiona analiza tego zagadnienia w warunkach polskiego systemu. Zasadne jednak wydaje się wyposażenie w uprawnienia do badania takich zdarzeń organu zewnętrznego od władzy wykonawczej. Przypisanie analizy do jednego z ministerstw znacznie utrudniłoby przekrojowość badań. Działalność RPD powinna wciąż mieć charakter strażniczy, z możliwością procedowania ewentualnych wniosków systemowych na dotychczasowych zasadach, bądź przekazywania tych wniosków innemu organowi – np. Komisji ds. pedofilii w toku przygotowywania przez nią raportu z badania przypadków. Autorka upatruje odpowiedności wyposażenia tej Komisji w uprawnienia do analizowania poważnych przypadków krzywdzenia dzieci, gdyż ma już ona takie uprawnienia w wąskim i wyspecjalizowanym aspekcie. Przystępczość seksualna wobec dzieci także jest przykładem poważnego ich krzywdzenia i wywołuje głębokie skutki na płaszczyźnie rozwojowej.

E-mail autorki: katarzyna.katana@fdds.pl.

Bibliografia

- Burdziej, S., Branicka, Z., Hofman, D. (2022). Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej Raport z badań empirycznych. Fundacja Court Watch Polska. Pobrane z: https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2022/03/RAPORT_wymiar_spr_wobec_przemocy_domowej.pdf
- Cieślak, W., Steinborn S. (red. nauk.). (2013). *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*. Wolters Kluwer Polska.
- FDDS. (2019). *Apel w sprawie ochrony dzieci*. <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2019/apel-w-sprawie-ochrony-dzieci,25953>
- Gorczowska, J. (2021). Znaczenie mechanizmu Serious Case Reviews dla systemowej ochrony dzieci przed krzywdzeniem. Jak jego wprowadzenie może wspomóc budowanie w Polsce szerokiego systemu ochrony dzieci? *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 20(3), 145–159.
- GUS. (2021). *Ludność według płci, wieku, województw i powiatów, stan na 31 XII 2020*. Główny Urząd Statystyczny. Pobrano z: <https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Tables.aspx>
- GUS. (2022). *Ofiary zabójstw 2013–2021*. Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/przestepstwa-przeciwko-zyciu-i-zdrowiu,3,1.html>
- Laming, W. H. (2003). *The Victoria Climbié inquiry: Report of an inquiry by Lord Laming (Cm. 5730)*. The Stationery Office.
- MRPiPS. (2017). *Sprawozdanie z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2016 rok*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/734d25ab-b8d6-4fb5-be7c-a52987275fe7>
- MRPiPS. (2018). *Sprawozdanie z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2017 rok*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/04c344d3-9ef3-43c7-ab49-b298e104dc38>
- MRPiPS. (2019). *Sprawozdanie z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2018 rok*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/e9ac269f-7cba-4620-aed6-0aae6ae5492f>
- MRPiPS. (2020). *Sprawozdanie z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2019 rok*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/19c831f3-9396-40ea-93e2-f3816f532117>
- MRPiPS. (2021). *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za rok 2020*. <https://www.gov.pl/attachment/a95b0ecd-97af-4e1c-b8da-64cda74136b6>

- NIZP–PZH. (2021). *Tabele wynikowe Badania Chorobowości Szpitalnej Ogólnej*. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. <http://www.statystyka.medstat.waw.pl/>
- Nowosielska, P. (2021). Powstrzymać katów. Jest projekt ustawy o systemowej analizie przypadków śmierci dzieci z rąk dorosłych. *Dziennik Gazeta Prawna*. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8133135,smierci-dzieci-powstrzymac-katow-projekt.html>
- Nowosielska, P. (2022). Wyciągać wnioski z tragedii dzieci. RPD przedstawił propozycje zmian prawnych. *Dziennik Gazeta Prawna*. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8364944,rpd-przedstawil-propozycje-zmian-prawnych-tragedia-dzieci.html>
- Sejm RP. (2022). Druk sejmowy nr 2528 – Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2528>
- Tuleja, P. (red. nauk.). (2021). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.

Akty prawne

- Komitety Praw Dziecka. (2011). *General comment No. 13 (2011) – The right of the child to freedom from all forms of violence*. <https://www.refworld.org/docid/4e6da4922.html>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526 ze zm.).
- UK Public General Act. (2004). *Children Act 2004*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents>
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm. t.j.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2219 t.j.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 t.j.).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141 t.j.).

The place of systemic analysis of cases of children's deaths within the Polish legal system. Observations on the basis of legislative deliberations and existing regulations

Starting in 2019, the Empowering Children Foundation has been calling for the introduction into the Polish legal system of a procedure similar to Serious Case Reviews, which purpose would be interdisciplinarily investigating child deaths that occurred as a result of abuse by parents or legal guardians. The purpose of the review would be to evaluate the existing child protection system - to see if it was up to the challenge, or if perhaps the child could have been saved if only the right procedures were in place or existing ones were properly applied. Conclusions would then be drawn from the review for implementation by the relevant authorities - at the local, national, and legislative levels. The article presents two of the proposed models for the Polish version of the Serious Case Reviews, and a third model which is - in the author's opinion - the most suitable for such procedure.

KEYWORDS

SERIOUS CASE REVIEWS, ANALYSIS OF CASES OF FATAL CHILD CASES, SYSTEMIC ANALYSIS OF CHILD DEATHS

Cytowanie:

Katana, K. (2022). Miejsce systemowej analizy przypadków śmierci dzieci w polskim porządku prawnym. Uwagi na gruncie prac legislacyjnych i istniejących uregulowań. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 21(3), 141–158.



Artykuł jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Bez utworów zależnych 3.0 Polska.

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
www.ms.gov.pl



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

Sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości