

Sylvia Badora (Częstochowa)

Marek Lewandowski (Częstochowa)

## Rodzina w prawie i w polityce

Współcześnie prawo stanowi ważny instrument polityki państwa w stosunku do rodziny. Jednakże w rozwoju cywilizowanych społeczeństw europejskich opieka prawna nad rodziną pojawiła się relatywnie niedawno, bo dopiero w początkach XIX wieku. Pierwsze europejskie dokumenty uwzględniające konieczność ochrony prawnej rodziny to przede wszystkim Kodeks Cywilny Napoleona z 1804 roku, Act Related to Industrial Scholars in Great Britain z 1886 roku czy Children Act z 1908 roku (Z. Dąbrowski, 1998, s. 131). Oznaczało to wzięcie przez państwo (przynajmniej w pewnym zakresie) odpowiedzialności za tych, którzy potrzebują wsparcia, uznanie należnych uprawnień opiekuńczych potrzebujących i obligatoryjności ich realizacji przez powołane do tego podmioty. Stało się to możliwe dzięki postępującej humanizacji życia społecznego, w wyniku której w konstytucjach wielu państw zagwarantowano prawa swoim obywatelom, a z czasem także dzieciom. Wpłynęło też na kilka obiektywnych czynników związanych z rozwojem społeczeństw kapitalistycznych i takimi negatywnymi czynnikami tego systemu, jak: bezrobocie, bezdomność, migracje, w efekcie zagrażające stabilności i bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa. Niewystarczalność woluntarystycznych filantropijno-charytatywnych form opieki wymusiła stopniowo prawne zagwarantowanie należnych uprawnień oraz powinności i zobowiązania państwa (Z. Dąbrowski, 1998, s. 132).

Prawne regulatory różnych aspektów życia rodzinnego w Polsce podlegały i wciąż podlegają różnicowaniu, rozwojowi, doskonaleniu systemu, który ma zagwarantować dobre funkcjonowanie rodziny, umocnić jej trwałość i zwartość oraz ułatwić wypełnianie przez nią licznych funkcji. Niewłaściwe prawo może bowiem powodować dezintegrację rodziny, osłabiać ją i stanowić przeszkodę w wypełnianiu podstawowych zadań. Ochrona prawna rodziny wyraża się przede wszystkim w ogólnych postanowieniach – formułowanych wprost i pośrednio – zawartych w konstytucji, normach odnoszących się do różnych aspektów opieki nad dzieckiem w rodzinie, normach dotyczących szeroko pojętego bezpieczeństwa, warunków zdrowotnych, wypoczynku, higieny oraz w normach dotyczących czynów karalnych, zaniechania, zaniedbania, czynów godzących w życie, zdrowie i bezpieczeństwo członków rodziny.

Ochrona prawna rodziny stanowi jedną z zasad konstytucyjnych, która znajduje rozwinięcie i konkretyzację w przepisach ustaw szczegółowych, przede wszystkim w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, Kodeksie postępowania cywilnego, Kodek-

sie karnym i Kodeksie postępowania karnego. Przepisy prawne wspierające rodzinę występują również w innych unormowaniach prawnych, m.in. w prawie pracy. Ochrona prawna rodziny wspierana jest też przyjętymi przez Polskę uregulowaniami międzynarodowymi, takimi jak: Konwencja o Prawach Dziecka, Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet. Ze względu na rangę unormowań zawartych we wspomnianych dokumentach – zarówno w wymiarze funkcjonowania państwa, jak i poszczególnych rodzin – warto je pokrótce scharakteryzować.

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** w swoim art. 18 stanowi, że „Małżeństwo, macierzyństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, s. 5). Kolejne artykuły konkretyzują to stwierdzenie, odnosząc je do różnych aspektów życia rodzinnego. Np. art. 48, ust. 1 mówi, że „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.” Ten sam artykuł, ust. 2 stanowi, że „Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, s. 10). Natomiast w art. 71, ust. 1 gwarantuje się, że „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.” Ust. 2 tego artykułu zapewnia, że „Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, s. 14). Kolejny art. 72, ust. 1 zapewnia dziecku prawo do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, ust. 2 zapewnia dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej prawo do opieki i pomocy władz publicznych (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, s. 14).

Stosunki rodzinne są regulowane w prawie polskim z poszanowaniem konstytucyjnej zasady równych praw kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia – w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 33). Kolejny ustęp tego artykułu gwarantuje kobietom i mężczyznom równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji, a także uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. Zapewnienie kobiecie równych szans zatrudnienia wymaga stworzenia systemu wspierania rodziny w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Temu celowi ma służyć opieka nad matką i dzieckiem, ochrona kobiety ciężarnej, płatny urlop w okresie przed porodem i po porodzie, rozbudowa sieci zakładów położniczych, żłobków i przedszkoli, rozwój sieci zakładów usługowych i żywienia zbiorowego. Ochronie rodziny służy także zapewnienie realizacji praw i obowiązków alimentacyjnych, dążenie do poprawy sytuacji mieszkaniowej poprzez rozwijanie i popieranie różnych form budownictwa mieszkalnego, a także poprzez regulacje w dziedzinie prawa podatkowego (Raport, 1998, s. 169–170).

Ogólne normy zawarte w Konstytucji odnoszące się do rodziny znajdują swoje rozwinięcie w **Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym**. Kodeks ten jest od 1 stycznia 1965 roku zasadniczym aktem prawnym regulującym problemy rodziny w polskim ustawodawstwie. Normuje problematykę zawierania i ustawiania małżeństw, stosunki majątkowe między małżonkami, obowiązki alimentacyjne, pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami i dziećmi, instytucje przysposobienia, opieki i kurateli. Kodeks rodzinny i opiekuńczy stanowi główną podstawę materialno-prawną orzecznictwa sądów rodzinnych, których wyodrębnienie w strukturze sądownictwa jest uzasadnione odmiennością istoty spraw rodzinnych i służy wzmocnieniu ochrony rodziny. Założeniem sądownictwa rodzinnego jest skupienie wszystkich spraw dotyczących rodziny w jednym sądzie. Dlatego do właściwości sądów rodzinnych należą zarówno sprawy związane z kwestiami majątkowymi małżeństwa, jak też sprawy alimentacyjne, sprawy dotyczące pochodzenia dziecka, sprawy z zakresu władzy rodzicielskiej, wreszcie sprawy o demoralizację i czyny karalne popełnione przez nieletnich (Raport, 1998, s. 170).

Wprowadzone w 1991 roku zmiany w zakresie ustroju sądów wyłączyły niektóre sprawy z zakresu stosunków rodzinnych spod ich kompetencji, m.in. sprawy rozwodowe i przekazały je sądom wojewódzkim. Intencją ustawodawcy było zwrócenie uwagi na ważność spraw dotyczących orzekania o rozwiązaniu małżeństwa i poddanie ich jurysdykcji sądów wyższej instancji. Zasadą bowiem prawa rodzinnego jest utrwalanie trwałości małżeństwa i rodziny, równouprawnienia małżonków oraz dbanie o dobro dziecka i równych praw dzieci, bez względu na ich pochodzenie małżeńskie i pozamałżeńskie. Sądy wyższego szczebla dają większą gwarancję zadbania o stosowanie tej zasady.

Realizacji zasady trwałości rodziny służy m.in. instytucja posiedzeń pojednawczych. Poprzedzają one rozprawę rozwodową i mają na celu skłonienie małżonków do pojednania ze względu na dobro dziecka i znaczenie trwałości rodziny. Zasada dobra dziecka jest brana pod uwagę przy rozstrzygnięciu wszelkich konfliktów i kwestii spornych, poczynając od ustalenia pochodzenia dziecka, aż po wykonywanie władzy rodzicielskiej, obejmującej obowiązek i prawo rodziców do sprawowania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka. Przy rozstrzygnięciu spraw związanych z rodziną pomagają wyspecjalizowane organy sądowe, takie jak: kuratorzy sądowi, kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą, rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne, które mają za zadanie udzielanie pomocy sądom we wszystkich rozpatrywanych przez nie sprawach rodzinnych (Raport, 1998, s. 171).

Jedną z regulacji prawnych związanych z problematyką rodziny jest **Kodeks karny**. Kodeks ten zakłada ściganie z urzędu przestępstw przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży, do których zalicza: bigamię, znęcanie się nad członkami rodziny, rozpijanie małoletniego, uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, porzucenie i uprowadzenie dziecka. Karą przewidzianą za przestępstwa przeciwko rodzinie jest pozbawienie wolności (Kodeks karny, ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 roku, Dz. U. Nr 13, poz. 94 z późniejszymi zmianami).

Dane wymiaru sprawiedliwości o liczbie i rodzajach przestępstw przeciwko rodzinie świadczą o silnej dynamice tych zjawisk. Odpowiednie indeksy wskazują, że

liczba przestępstw ogółem w latach 1990–1996 wzrosła zaledwie o 2%, a przeciwko rodzinie aż o 86%. Dominującym przestępstwem jest uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego. W 1996 roku w porównaniu z rokiem 1990 wskaźnik tego typu przestępstw wzrósł o 61%, a wskaźnik pozostałych, w tym głównie przemocy w rodzinie – o 26%. Dane sądowe nie odzwierciedlają jednak w pełni skali tego zjawiska i należy także mieć na względzie te przestępstwa przeciwko rodzinie, które nie trafiły na wokandę sądową. Wszelkie szacunki w tym względzie są trudne, ponieważ przemoc domowa jest często ukryta, a staje się możliwa do stwierdzenia dopiero wówczas, gdy jej skutki są drastyczne (Raport, 1998, s. 174).

Kolejnym aktem prawnym służącym rodzinie jest **Kodeks cywilny**. Kodeks ten nie jest wprawdzie bezpośrednio związany z ochroną rodziny, jednakże służy jej w zakresie przepisów dotyczących ochrony małoletniego w obrocie prawnym oraz zasad prawa spadkowego. Obowiązujące prawo spadkowe preferuje rodzinę małą (spadkobiercami są: małżonek i dzieci), czyniąc odstępstwa od tradycyjnych zasad dziedziczenia – równości spadkobierców, nadrzędności woli spadkobiercy. Interes rodziny zabezpiecza dziedziczenie ustawowe występujące w sytuacji braku testamentu. Z mocy ustawy w pierwszej kolejności powołane są do spadku dzieci spadkodawcy oraz małżonek. W przypadku testamentu, który krzywdzi członków rodziny, prawo przewiduje instytucję zwaną zachówkiem. Polega on na tym, że członkom rodziny odsuniętym testamentem od dziedziczenia przysługuje roszczenie do spadkobiercy o zapłatę określonej w przepisach sumy pieniężnej (Raport, 1995, s. 106; Kodeks cywilny, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku, Dz. U. nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami; Dz. U. 1985, nr 22, poz. 99).

**Kodeks postępowania cywilnego** służy ochronie rodziny w postępowaniu egzekucyjnym. Obejmuje także ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych dla osób dochodzących ustalenia ojcostwa i roszczeń z tym związanych oraz dla osób dochodzących roszczeń alimentacyjnych, jak też możliwość występowania w tych sprawach w charakterze pełnomocnika właściwego przedstawiciela do spraw opieki społecznej organu gminy oraz organizacji społecznej mającej na celu udzielanie pomocy rodzinie (Kodeks postępowania cywilnego, ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku, Dz. U. nr 43, poz. 296 z późniejszymi zmianami).

Pośrednio ochronie interesów rodziny służy także **Kodeks pracy**. W szczególności dotyczy to ochrony macierzyństwa i ochrony zdrowia kobiet. Przepisy działu „Ochrona pracy kobiet” stanowią m.in., że kobiety w ciąży nie wolno zatrudniać w godzinach nadliczbowych w porze nocnej, ani bez jej zgody delegować poza stałe miejsce pracy. Zakład pracy jest też obowiązany przenieść do innej pracy kobietę zatrudnioną przy pracy wzbronionej kobietom w ciąży oraz w razie stwierdzenia przez zakład społecznej służby zdrowia, że ze względu na stan ciąży nie powinna wykonywać pracy dotychczasowej. Zakład pracy ma również obowiązek udzielać pracownicy ciężarnej zwolnień od pracy na zlecenie przez lekarza badania lekarskie przeprowadzane w związku z ciążą. Ponadto przepisy Kodeksu pracy stanowią gwarancję uzyskania przez pracownicę urlopu macierzyńskiego oraz udzielenia jej urlopu bezpłatnego w celu sprawowania opieki nad małym dzieckiem (Raport, 1998,

s. 176; Kodeks pracy, ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku, Dz. U. Nr 24, poz. 141 z późniejszymi zmianami).

Pośrednio ochronie rodziny służą też akty prawa międzynarodowego ratyfikowanego przez Polskę, które obligują do dostosowania do nich prawa polskiego. Przepisy naszego prawa na ogół odpowiadają ideom zawartym w postanowieniach konwencji międzynarodowych zarówno w warstwie norm uniwersalnych, od dawna funkcjonujących w polskim ustawodawstwie, jak i w nowo stanowionych z inspiracji prawa międzynarodowego. Konwencje i pakty międzynarodowe, nawiązujące do szeroko rozumianych praw człowieka w różnych układach polityczno-ekonomicznych i rolach społecznych, wyznaczają modelowe rozwiązania na rzecz człowieka jako członka społeczności, w tym jako członka rodziny. Dokumenty te, mimo iż nie zawierają w swych tytułach pojęcia rodziny, to w znaczącym zakresie uwzględniają implikacje stanowionych przez siebie praw dla jej funkcjonowania. Najważniejsze ratyfikowane przez Polskę dokumenty z tego zakresu to Konwencja o prawach dziecka, Konwencja o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Europejska Karta Społeczna (Raport, 1998, s. 177).

**Konwencja o prawach dziecka** została ratyfikowana przez Polskę 7 czerwca 1991 roku. Formułuje ona definicję dziecka, akcentując jego podmiotowość i osobowość. Niemal ze wszystkich przepisów Konwencji wynika zasada nadrzędności kryterium dobra dziecka. Wprawdzie wiele zawartych w niej postulatów ma charakter maksymalistyczny i bardzo trudny do zrealizowania w warunkach naszego kraju, to niewątpliwie jest to dokument doniosły dla opieki nad dzieckiem w skali państw-sygnatariuszy i w skali międzynarodowej. W 46 artykułach pierwszej zasadniczej części – rozwiniętych w wielu punktach – widoczna jest dążność legislatorów do ogarnięcia prawem wszystkich istotnych problemów opieki nad dzieckiem. Konwencja zobowiązuje wprost lub pośrednio państwa, które ją ratyfikowały, do zapewnienia dzieciom takiego standardu opieki, jakiego wymaga osoba dziecka i jej potrzeby. Jest to ogromnie istotne rozstrzygnięcie, ponieważ postuluje tworzenie warunków na miarę egzystencjalnych i rozwojowych potrzeb dziecka, a nie jak zwykle bywa w praktyce – przystosowanie poziomu zaspokajania tych potrzeb do istniejących warunków. Sprostanie takiej opcji nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach jest trudne, jednakże w szerszej czasowej i humanistycznej perspektywie nie budzi żadnej wątpliwości (Z. Dąbrowski, 1998, s. 138).

Mając na uwadze wspomniane idee, warto odnieść się do niektórych artykułów Konwencji. Np. art. 3 zobowiązuje państwa–strony do działania na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki, w jakim jest to konieczne dla jego dobra, mając na względzie prawa i obowiązki rodziców dziecka, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych. W art. 6 w sposób ogólny został nałożony na państwo obowiązek zapewnienia w możliwie maksymalnym zakresie warunków życia i rozwoju dziecka. Sprecyzowane zostało prawo dziecka do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej. Art. 24 stanowi, że na straży tego prawa stoi państwo, zapewniając udzielanie koniecznej pomocy oraz opieki zdrowotnej wszystkim dzieciom (Konwencja o prawach dziecka, Dz. U. z 1990 roku, nr 120, poz. 526).

Według Konwencji odpowiedzialność za dziecko ponoszą przede wszystkim rodzice. Jednakże skuteczna ochrona praw dziecka może być realizowana przez udzielanie rodzinie pomocy. Już w preambule Konwencji akcentowana jest rola rodziny: „wyrażając przekonanie, że rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa oraz naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, powinna być otoczona niezbędną ochroną oraz wsparciem, aby mogła w pełnym zakresie wypełniać swoje obowiązki w społeczeństwie. (...) dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia.” Odpowiedzialność państwa ma tu charakter subsydiarny, wyrażający się przede wszystkim w działaniach ustawodawczych i administracyjnych, które mają zapewnić dziecku takie dobra, jakich rodzice nie są w stanie zapewnić. Należą do nich: ochrona zdrowia, szkolnictwo, zabezpieczenie praw socjalnych, pomoc udzielana rodzicom w sprawowaniu obowiązków względem dzieci, jak też nadzór nad prawidłowym ich wykonywaniem. Poza tym państwo jest zobowiązane do zastąpienia rodziców w przypadku ich śmierci lub nieprawidłowego wypełniania obowiązków względem dziecka (art. 19 Konwencji). W art. 18 Konwencji wyraźnie zobowiązuje rodziców do wspólnej troski za wychowanie i rozwój dziecka. Jednocześnie postanowienia tego artykułu jednoznacznie chronią dziecko przed przedmiotowym traktowaniem go przez rodziców. Wspomniany artykuł odnosi się przede wszystkim do rodzin patologicznych, w których rodzice kosztem dziecka próbują realizować swoje własne cele. Wówczas konieczne jest zastosowanie środków korygujących postawę rodziców lub odseparowanie dziecka od rodziców.

Ustawodawstwo polskie oparte jest na tych samych założeniach, które stanowią fundamenty Konwencji o prawach dziecka. Jest ono w zasadzie zgodne z jej treścią i wymogami. Jednakże odniesienie postanowień prawa polskiego do wspomnianych przepisów Konwencji wykazuje ich niedoskonałość. W prawie polskim, podobnie jak w Konwencji nie określono np. terminu „dobro dziecka”. Brak podstawowej definicji stwarza możliwość podejmowania przez sąd dowolnej decyzji, nie zawsze zgodnej z nadrzędnym dobrem dziecka. W tym kontekście zastrzeżenie budzi też przyjęta w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym instytucja „władzy rodzicielskiej”, zakładającej między innymi bezwzględne posłuszeństwo rodzicom, co często nie leży w interesie dziecka, a dorosłych. Mimo że trwały już w naszym parlamencie prace nad sugerowanym przez Radę Europy zastąpieniem terminu „władza rodzicielska” terminem „piecza rodzicielska” lub „rodzicielska odpowiedzialność” – dotychczas nie wprowadzono tych zmian. Kontrowersyjna wydaje się również realizacja zawartego w art. 14 Konwencji prawa do swobody myśli, sumienia i wyznania. Prawo polskie bowiem w wielu przypadkach woli to prawo przyznać rodzicom, a w praktyce również państwu. Wiadomo bowiem, że w praktyce nauka religii stała się obowiązkowa, choćby z powodu presji społecznej wywieranej na uczniów. Nie umniejszając nic tej nauce, wydaje się jednak, że w kontekście Konwencji wprowadzenie religii do szkół jest ograniczeniem, a nie respektowaniem prawa do swobody myśli i wyznania. Warto także podkreślić niedostatki naszego prawa w dziedzinie systemowych rozwiązań pomocy dzieciom krzywdzonym. Mino istnienia instytucji,

które zajmują się tym problemem, nie zostały wypracowane mechanizmy pozwalające na monitorowanie złego traktowania dziecka, zarówno w rodzinie, jak i w szkole i innych instytucjach opiekuńczo-wychowawczych. Maltretowanie dzieci bywa ujawniane tylko w drastycznych przypadkach, a stosujący przemoc rodzice czy nauczyciele zwykle pozostają bezkarni.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Konwencja o prawach dziecka stała się dokumentem dopingującym polskie władze do pracy nad poprawą sytuacji dziecka i jego rodziny. Zobowiązuje bowiem państwo, aby zarówno przez odpowiednie ustawodawstwa, jak i na drodze prorodzinnej polityki prawnej, społecznej oraz gospodarczej umożliwiała urzeczywistnienie prawa dziecka do życia i rozwoju w rodzinie. Państwo powinno szanować prawo, obowiązek i wspólną odpowiedzialność obojga rodziców za dziecko i jego rozwój oraz zapewnić im pomoc w wykonywaniu tych obowiązków przez rozwój instytucji w zakresie opieki nad dziećmi. W marcu 1997 roku złożono wniosek ratyfikacyjny w celu przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji dotyczącej wykonywania praw dziecka (Raport, 1998, s. 181).

**Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet** została ratyfikowana przez Polskę 30 lipca 1980 roku (Dz. U. z 1982 r., nr 10, poz. 71). Zawarte w preambule przesłanki ustanowienia tego dokumentu podnoszą istotność problematyki rodzinnej. W określeniu prawa kobiet do równouprawnienia i partnerstwa podkreśla się, że dyskryminacja kobiet hamuje wzrost dobrobytu społeczeństwa i rodziny, że wkład kobiet w dobrobyt rodzinny jest znaczący, a wychowanie dzieci wymaga współodpowiedzialności rodziców. Część artykułów Konwencji pozostaje w bezpośrednim związku z rodzinnymi funkcjami kobiety ukierunkowanymi na wzmocnienie społecznego statusu rodziny. Nakładają one na państwo obowiązek podejmowania działań mających na celu zapewnienie, aby wychowanie w rodzinie wyrabiało właściwe rozumienie macierzyństwa jako funkcji społecznej oraz poczucie wspólnej odpowiedzialności mężczyzn i kobiet za wychowanie i rozwój ich dzieci (art. 15, pkt. 6). Ważne jest też zapewnienie kobietom w czasie ciąży i porodu oraz po porodzie odpowiednich usług. Konwencja zakłada także likwidację dyskryminacji w stosunku do kobiet w życiu gospodarczym i społecznym w celu zapewnienia im, na zasadzie równości mężczyzn i kobiet, takich samych praw, a w szczególności prawa do świadczeń rodzinnych (art. 13). Zwraca również uwagę na problemy stojące przed kobietami na wsi i zobowiązuje do podjęcia stosownych kroków przeciw dyskryminacji kobiet w środowisku wiejskim (art. 14). Konwencja nakłada również obowiązek likwidacji dyskryminacji kobiet we wszystkich sprawach wynikających z zawarcia małżeństwa i stosunków rodzinnych, a w szczególności zapewnić równe z mężczyznami prawa m.in. w zakresie zawierania małżeństwa, swobodnego wyboru małżonka, praw i obowiązków w czasie trwania małżeństwa i po jego rozwiązaniu, równych praw i obowiązków w małżeństwie (art. 16, ust. 1).

Znaczącym aktem prawa międzynarodowego jest **Europejska Karta Społeczna**. Dokument ten powstał w 1961 roku, a przez Polskę został ratyfikowany w roku 1997. Ma on charakter obligatoryjny i nakłada na państwa-sygnatariuszy obowiązek składania co dwa lata odpowiednich sprawozdań z realizacji postanowień, które

z niego wynikają. Chodzi w nich o środki ekonomiczne, społeczne oraz prawne podejmowane na rzecz poprawy bytu rodzin. Ochrona rodziny jest zagwarantowana w tym dokumencie przez zbiór przepisów, z których podstawowym jest art. 16. Stanowi on, że „W celu zapewnienia warunków niezbędnych dla pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, umawiające się strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza przez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowy mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki. Karta nakłada też obowiązek ekonomicznej i społecznej ochrony matek „bez względu na stan cywilny”. To zastrzeżenie nadaje artykułowi 17 dodatkowy wymiar, stanowiąc wyjaśnienie szczególnej uwagi poświęcanej sytuacji samotnych matek i nieślubnych dzieci (Raport, 1998, s. 181).

Europejska Karta Społeczna zawiera również szereg postanowień, które bezpośrednio nie dotyczą rodziny, ale respektują jej podstawowe wartości. Są to np. postanowienia dotyczące zapewnienia szczególnej ochrony przed fizycznymi i moralnymi zagrożeniami, na które są narażone dzieci i młodociani, zapewnienia ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i prawa do pomocy społecznej. Są to także przepisy zakazujące zatrudniania kobiet przy wszelkich pracach nieodpowiednich dla nich, z powodu niebezpiecznego, niezdrowego lub uciążliwego charakteru. Odłączne artykuły poświęcono także niepełnosprawnym oraz migrantom. Istotą art. 15 można wyrazić w stwierdzeniu, że osoby niepełnosprawne mają prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj inwalidztwa. Art. 19 natomiast zobowiązuje państwa-strony do udzielania pomocy i ochrony migrantom i ich rodzinom, w tym ułatwienie pracownikom migrującym łączenia z rodzinami.

Wspomniane międzynarodowe dokumenty prawa przyjęte przez Polskę nie wyczerpują rzecz jasna listy zobowiązań międzynarodowych naszego kraju. Polska podpisała około 20 umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, a także kilka konwencji bezpośrednio odnoszących się do kobiet. Wszystkie te akty prawne bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do ochrony praw rodziny. Wprawdzie ich realizacja w praktyce napotyka na wiele problemów, to jednak coraz powszechniejsza staje się świadomość wynikających z nich praw i obowiązków rodziny oraz państwa, które ma rodzinę wspierać i umacniać.

**Polityka państwa na rzecz rodziny** stanowi jeden z ważniejszych elementów polityki społecznej. Przyjmując za Z. Dąbrowskim rozumienie tego pojęcia, można powiedzieć, że polityka społeczna „(...) to całokształt działań koncepcyjnych, decyzyjnych, legislacyjnych, planistycznych państwa, jego naczelnych instytucji i znaczących organizacji społeczno-politycznych, kształtujących sytuację życiową obywateli” (Z. Dąbrowski, 1998, s. 90). Zatem na politykę tę składają się działania różnych podmiotów, kształtujących sytuację życiową jednostek i grup wymagających opieki. Odnosi się ona bezpośrednio lub pośrednio do wszystkich potrzebujących opieki, ale przede wszystkim do tych, którzy pozostają obiektywnie w zależności opiekuńczej od instytucji państwowych i społecznych i mogą tylko z tej strony

oczekiwać pomocy i wsparcia. Są to duże grupy i zbiorowości ludzkie, w tym znaczna część polskich rodzin.

Głównym podmiotem polityki na rzecz rodziny jest państwo działające poprzez swoje organy. Oznacza to, że przejmuje ono na siebie odpowiedzialność za prowadzenie i finansowanie konkretnych dziedzin tej polityki. Jest to zasada przyjęta przez państwo o utrwalonym porządku demokratycznym, które można nazwać państwem opiekuńczym. Przy czym państwo opiekuńcze to takie, które prowadzi „(...) w granicach swych realnych możliwości, adekwatną do rzeczywistego zapotrzebowania na opiekę społeczną, efektywną politykę opiekuńczą, wynikającą z przyjętej na siebie odpowiedzialności za ludzi pozostających w zależności opiekuńczej od niego i prowadzącą do zapewnienia im godziwych warunków bytu, rozwoju i samorealizacji” (Z. Dąbrowski, 1998, s. 91). Państwo takie zwykle w pośredni lub bezpośredni sposób prowadzi politykę rodzinną.

Wspomniana zasada nie pozostaje w sprzeczności z innymi zasadami państwa demokratycznego, np. z zasadą decentralizacji, polegającej na tym, że państwo może przekazać część swych zadań i uprawnień organom terenowym, bezpośrednio działającym w danej społeczności lub innym instytucjom. Nie przeczy też zasadzie pluralizmu oznaczającego, że państwo tworzy podstawy prawne i warunki sprzyjające powstawaniu i funkcjonowaniu różnych form organizacji życia społecznego. Wynikiem tego jest możliwość istnienia różnorodnych organizacji i instytucji działających na rzecz rodziny w sposób bezpośredni i pośredni (społecznych, prywatnych itp.). Prowadzi to do istnienia wielu podmiotów realizujących cele polityki rodzinnej. Zgodna jest także z zasadą odpowiedzialności rodziny za własną sytuację. Jest to niezbywalne prawo i obowiązek rodziny do kierowania własnym życiem, do podejmowania inicjatyw własnych i w formach zorganizowanych, mających na celu rozwiązywanie problemów rodziny. Nie zwalnia to państwa z prowadzenia aktywnej polityki mającej na celu tworzenie warunków do rozwoju inicjatyw rodzinnych oraz do pomocy i wspierania rodziny we wszystkich dziedzinach jej życia. Państwo realizuje cele polityki rodzinnej przez wiele różnorodnych środków i instrumentów.

Jednym ze wspomnianych instrumentów polityki społecznej są świadczenia społeczne, czyli środki ze społecznego funduszu przeznaczone na zaspokojenie określonych potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności. Środki te różnią się źródłem pochodzenia (budżetowe, ubezpieczeniowe), formą występowania (pieniężna, w naturze), a także uprawnieniami do korzystania z nich (obligatoryjne, fakultatywne). Do świadczeń takich należą przede wszystkim te związane z macierzyństwem i opieką nad małym dzieckiem, to znaczy urlop i zasiłek macierzyński, zasiłek porodowy, zasiłek opiekuńczy, urlop i zasiłek wychowawczy oraz świadczenia dla kobiet w ciąży lub wychowujących małe dziecko. Inne świadczenia na rzecz rodziny to świadczenia z funduszu alimentacyjnego, które przysługują osobom, dla których alimenty zostały ustalone tytułem egzekucyjnym pochodzącym od sądu, a ich egzekucja jest bezskuteczna. Kolejnym świadczeniem jest renta rodzinna dla dziecka, które wskutek śmierci utraciło jednego z rodziców. Istotną rolę odgrywają także świadczenia pomocy społecznej kierowane do dzieci i młodzieży ze środowisk ubogich, rodzin wielodzietnych, matek samotnie wychowujących dzieci, rodzin niewy-

dolnych wychowawczo, rozbitych, uzależnionych od alkoholu czy narkotyków. O formie pomocy decyduje ocena pracownika socjalnego dotycząca rzeczywistej sytuacji osoby czy rodziny ubiegającej się o wsparcie. Pomoc świadczona jest w formie zasiłków pieniężnych – stałych, okresowych i celowych oraz wsparcia pozamaterialnego (usługi, praca socjalna). Liczba osób korzystających z wszelkich rodzajów i form oferowanych przez pomoc społeczną stanowi około 8% ludności kraju i wykazuje tendencję rosnącą (Raport, 1995, s. 120).

Inne formy pomocy finansowej dla rodzin to wszelkiego rodzaju ulgi i preferencje. Dotychczas jeszcze system podatkowy uwzględnia niektóre aspekty sytuacji rodzinnej podatnika. Korzystne w wielu przypadkach jest np. wspólne opodatkowanie dochodów małżonków, a od podatku dochodowego są wolne świadczenia i różne formy pomocy udzielanej rodzinie, takie jak: zasiłki (dodatki) rodzinne i pielęgnacyjne, zasiłki wychowawcze oraz zasiłki porodowe, jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka wypłacane z funduszy związków i wszelkie świadczenia pomocy społecznej. Forma pomocy to także ulgi komunikacyjne dla różnych grup dzieci i młodzieży.

Instrumentem polityki opiekuńczej są również usługi społeczne. Do tej formy wsparcia rodziny należą publiczne żłobki i przedszkola, które ciągle stanowią podstawową formę instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem. Ważną rolę w pomocy rodzinie odgrywa poradnictwo rodzinne i specjalistyczne. Poradnictwo jest najczęściej związane z poszczególnymi dziedzinami życia rodziny i związanymi z nimi problemami, np. zdrowiem, wychowywaniem dzieci itp.

Warto jednakże zaznaczyć, że w ostatnich latach nastąpił regres w dziedzinie usług społecznych. Powodem tego stanu rzeczy jest wycofywanie się państwa i zakładów pracy z finansowania ich kosztów. W rezultacie wzrósł udział rodzin w ponoszeniu kosztów utrzymania placówek opiekuńczo-wychowawczych lub nastąpiła rezygnacja z korzystania z ich świadczeń. Deprecjacji uległy także inne formy pomocy, np. zasiłki rodzinne realizowane obecnie przez pomoc społeczną (wcześniej były świadczeniami z ubezpieczenia społecznego). Z uwagi na nie wystarczające środki budżetowe samorządów ograniczono zakres świadczeń z tytułu ciąży lub wychowywania dziecka. Zwykle brak jest też środków na właściwe funkcjonowanie instytucji ochrony zdrowia i poradni rodzinnych.

Mimo iż obecnie rola państwa w dziedzinie wsparcia rodziny została w znacznej mierze ograniczona, nie wynika to z założeń polityki rodzinnej, a raczej z realnych możliwości ekonomicznych. Głównym celem polityki rodzinnej jest bowiem tworzenie warunków dla rozwoju i funkcjonowania rodziny jako niezastąpionej instytucji powoływania do życia kolejnych generacji i tworzenia środowiska do ich rozwoju oraz wychowania (Raport, 1995, s. 140). Wspieranie rodziny jest inwestycją w młode pokolenie, gwarancją ciągłości biologicznej i kulturowej oraz rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa. Polityka rodzinna nie powinna jednak ograniczać głównej odpowiedzialności rodziny za warunki życia i los swoich członków. Państwo ma obowiązek tworzenia warunków umożliwiających rodzinie realizację jej zadań i praw i w razie konieczności bezpośredniego wsparcia. Powinno także zmierzać do łagodzenia nierówności społecznych powiększających się w rezultacie

zmian ustrojowych. Istnieje bowiem wspólnota interesów państwa, społeczeństwa i rodziny. Interesy te ogniskują się wewnątrz rodziny, dzięki której dokonuje się biologiczna reprodukcja społeczeństwa, regeneracja jego sił fizycznych i psychicznych, socjalizacja młodego pokolenia. Musi zatem istnieć świadomość współodpowiedzialności wszystkich stron za wzajemnie korzystne rozłożenie praw i obowiązków pomiędzy nimi.

## **Bibliografia**

- Dąbrowski Z., *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, część pierwsza, Olsztyn 1998.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997.  
Konwencja o Prawach Dziecka, Częstochowa 1996.  
Raport o sytuacji polskich rodzin, Warszawa 1998.  
Raport o sytuacji polskich rodzin, Warszawa 1995.