



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11-05-2021 r.

Adam Bodnar

XI.518.1.2019.ASZ

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze!

W dniu 11 maja 2021 r. przypada 10 rocznica otwarcia do podpisu Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961; dalej jako: Konwencja stambulska). Z tej okazji chciałbym zwrócić uwagę na wagę przyjętych wraz z ratyfikacją tego dokumentu zobowiązań ciążących na władzach Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie zapewnienia właściwego poziomu ochrony osobom doświadczającym przemocy ze względu płeć oraz przemocy domowej.

Na wstępie pragnę zapewnić, że **jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela** określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, a także jako niezależny organ ds. równego traktowania w rozumieniu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.) **ogromną wagę przykładalem** w trakcie całej swej kadencji – i czynię to niezmiennie – **do przeciwdziałania przemocy w rodzinie, stanowiącej jeden z najpoważniejszych przejawów naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka**. Niezmiennie także podkreślam znaczenie działań prewencyjnych oraz ochrony praw wszystkich osób pokrzywdzonych przemocą domową, do czego organy władzy publicznej zobowiązane są na podstawie wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. Pragnę zauważyć, że obowiązek, o którym mowa, wynika nie tylko ze zobowiązań umownych RP – wspomnianej Konwencji stambulskiej, ale także Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.), czy Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne

Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 Nr 10 poz. 71; dalej jako: CEDAW) – ale także z norm zwyczajowych, do których należy zakaz przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, jak podkreśla Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet¹, od których przestrzegania co do zasady państwo nie może się uchylić.

Konwencja stambulska jest na ich tle szczególnym źródłem prawa, wprowadzającym kompleksowy mechanizm zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, koncentrującym się nie tylko na obowiązku państw-stron penalizacji tego typu czynów przestępczych i przyznania ich ofiarom określonych uprawnień, ale także na eliminacji źródeł tego rodzaju przemocy we wszystkich jej formach. **Za kluczowe** w tym kontekście **uznać należy kierowane do władz publicznych** na gruncie tego aktu prawnego **zalecenia** w czterech obszarach: **prewencji, ochrony, ścigania i tworzenia zintegrowanych polityk**. Opierają się one na szerokich badaniach empirycznych, co pozwala uznać je za racjonalne i dostosowane do specyfiki tego ważnego problemu społecznego.

Odnotować należy, że **w ostatnich latach wprowadzono wiele pozytywnych zmian w prawie krajowym, mających swoje źródło w postanowieniach Konwencji stambulskiej**, jak w szczególności uruchomienie całodobowej linii dla osób doświadczających przemocy (art. 24 Konwencji stambulskiej), zmiana trybu ścigania przestępstwa zgwałcenia (art. 55 Konwencji stambulskiej)², wprowadzenie specjalnego trybu przesłuchania osób wykorzystanych seksualnie (art. 56 Konwencji stambulskiej)³, wprowadzenie instytucji natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy domowej⁴. **Doceniając zmiany legislacyjne w przedmiotowym obszarze** wprowadzone do polskiego porządku normatywnego – pragnę to wyraźnie podkreślić raz jeszcze – w wyniku realizacji obowiązku wykonania Konwencji stambulskiej, **podnoszące poziom ochrony wszystkich osób pokrzywdzonych przemocą domową, nie tylko kobiet, jednoznacznie negatywnie oceniam jakiegokolwiek plany wycofania się Polski z tej umowy międzynarodowej**. Z przykrością stwierdzam, że świadczą one nie tylko o braku znajomości treści tego aktu prawnego, ale przede wszystkim stanowią przejaw braku szacunku dla osób pokrzywdzonych przemocą i same w sobie godzą w podstawowe zasady krajowego porządku konstytucyjnego, w szczególności zasady państwa demokratycznego. Szacunek dla zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, podnoszony

¹ General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, dostęp pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf.

² Zob. ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, (Dz.U. z 2013 r. poz. 849).

³ Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1694.

⁴ Ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

jako argument rzekomo uzasadniający wypowiedzenie Konwencji stambulskiej⁵, wymaga działania całkowicie odmiennego od ww. planów, a mianowicie realizacji międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, o których wspomniałem wyżej, w sposób uczciwy i lojalny względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego.

Wykonując zobowiązanie, o którym mowa, Polska powinna uwzględnić, że w przypadku kobiet ta i inne formy przemocy ze względu na płeć są wyrazem nierówności płci. Zapobieganie jej przejawom mieści się tym samym w zakresie obowiązków państwa związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na płeć. Te na władzach RP ciążyą w szczególności na mocy art. 33 Konstytucji RP, który w ust. 1 stanowi, że „kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”, w ust. 2 dodaje zaś, iż „kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”. Równość płci, do której dążenie jest uwzględnione także w postanowieniach Konwencji stambulskiej, jest zatem niezaprzeczalnym standardem normatywnym w polskim porządku krajowym, i podobnie jak pozostałe prawa człowieka nim chronione, jest wyrazem polskiej aksjologii konstytucyjnej, a nie ideologii, tym bardziej – „ideologii gender”. W tym miejscu **zdecydowanie oponuję wobec posługiwania się w odniesieniu do Konwencji stambulskiej pojęciami wypaczającymi jej znaczenie, a przez to rzeczywistą treść i zakres zastosowania tego aktu prawnego**⁶.

W odniesieniu do terminu „gender” podkreślić należy, że jest on pojęciem prawnym i prawniczym, stosowanym szeroko i od wielu lat w prawie międzynarodowym i europejskim. Posługuje się nim m.in. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 Nr 78 poz. 708, z późn. zm.), ratyfikowany przez RP w 2001 r. Na gruncie tego aktu (art. 7 ust. 3) pojęcie „płeć” (w anglojęzycznej wersji aktu - „gender”) „odnosi się do dwóch płci: męskiej i żeńskiej w kontekście społecznym”. W tej perspektywie płeć jest kryterium organizacji życia społecznego, wzbogacającym wiedzę o współczesnym społeczeństwie, a dzięki temu pozwalającym stanowić prawo lepszej jakości. Dobre jakościowo prawo to bowiem prawo skuteczne, a więc takie, które realnie odpowiada na istniejące problemy społeczne⁷.

⁵ Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/10E6636A779C0B4AC12586790039D3B3/%24File/915.pdf>.

⁶ Zob. opracowanie dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/konwencja_fakty_i_mity.pdf.

⁷ Por. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów w sprawie znaczenia terminów „gender” i „gender equality” dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-pojecia-gender-gender-equality-jasnozdefiniowane>.

Do tych niewątpliwie należy w Polsce przemoc domowa. Statystyki wyraźnie to potwierdzają, mimo że z pewnością nie oddają rzeczywistej skali zjawiska i nie obejmują wielu zachowań i zdarzeń, które powinny być uznawane za przejaw przemocy domowej⁸. Według dostępnych danych, ogólna liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie wyniosła w 2019 r. 227 826, z czego zdecydowaną większość stanowiły kobiety (124 382 w porównaniu do 39 625 mężczyzn i 63 819 dzieci). Z kolei wśród zatrzymanych sprawców przemocy w rodzinie przez jednostki policji zdecydowaną większość stanowili mężczyźni (16 647 w porównaniu do 606 kobiet)⁹. Nie negując zatem, że sprawczyniami przemocy domowej i przemocy w bliskich związkach są także kobiety, pragnę zwrócić uwagę, iż **skala przemocy doświadczanej przez kobiety, w szczególności w związkach bliskich, oraz wyraźnie określona płeć sprawców (męska) i osób doświadczających przemocy (żeńską) dowodzą, iż przemoc w rodzinie jest zjawiskiem uwarunkowanym płcią.** Specyfika tego problemu w Polsce **potwierdza tym samym założenie, które legło u podstaw Konwencji stambulskiej**, że przemoc domowa, w nieproporcjonalnie większym stopniu dotycząca kobiety niż mężczyzn, jest przejawem strukturalnych nierówności między płciami, opartych na i wzmacnianych przez stereotypy na temat ról kobiet i mężczyzn.

Do podjęcia środków, promujących zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań w celu wyeliminowania uprzedzeń bazujących na stereotypach płci zobowiązuje Polskę nie tylko art. 12 Konwencji stambulskiej, ale także inne instrumenty międzynarodowe, w tym art. 5 stanowiącej niemal 40 lat element obowiązującego w Polsce systemu normatywnego Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10 poz. 71). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na związek między niską świadomością społeczną w przedmiocie źródeł i przejawów przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, w tym stereotypów, a skutecznością mechanizmu ochronnego przed nimi¹⁰. Przekładać się ona bowiem może na niską zgłaszalność przestępstwa przemocy domowej, znajdującą odzwierciedlenie w statystykach ogólnoeuropejskich. Wynika z nich niski wskaźnik przemocy domowej w Polsce w porównaniu do innych państw – w szczególności tych o rozbudowanym i utrwalonym systemie przeciwdziałania temu zjawisku, jak w państwach skandynawskich, który jednak, w mojej ocenie, nie może być odczytywany jako argument przesądzający o nieskuteczności

⁸ Zob. wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20pe%C5%82nomocnika%20rz%C4%85du%20ds.%20r%C3%B3wnego%20traktowania%20Adama%20Lipi%C5%84skiego%20ws.%20rekomendacji%20EIGE.pdf>

⁹ Sprawozdanie z realizacji „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” - dane statystyczne za rok 2019, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programuprzeciwdzialania-przemocy-wrodzynie>.

¹⁰ Na temat trudności w szacowaniu rzeczywistej skali przemocy domowej, wynikających m.in. z niskiej świadomości tego zjawiska, zob. Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie. Raport Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://static.im-g.pl/im/5/26198/m26198755,WYNIKI-BADANIA.pdf>.

Konwencji stambulskiej w tychże, podobnie jak spadek liczby wypełnionych formularzy „Niebieskiej Karty” w 2020 r. w porównaniu do roku 2019 i 2018¹¹ nie pozwala na sformułowanie wniosku o zmniejszeniu się skali przemocy domowej w Polsce w czasie pandemii COVID-19. W obu przypadkach dane te świadczą raczej o **niedostosowaniu krajowego – polskiego – mechanizmu przeciwdziałania przemocy domowej do rzeczywistych potrzeb, zniechęającym, utrudniającym bądź wręcz uniemożliwiającym poszukiwanie pomocy przez osoby jej doświadczające, zwłaszcza w czasie pandemii**¹², wynikającego m.in. z braku systemowego podejścia do przemocy wobec kobiet¹³.

Jak dotąd Rzeczpospolita Polska nie przyjęła ogólnokrajowej, kompleksowej i skoordynowanej polityki na rzecz zapobiegania wszystkim formom przemocy objętym zakresem Konwencji stambulskiej (do czego zobowiązuje art. 7), nie wyznaczyła także instytucji odpowiedzialnej za koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ewaluację strategii politycznych oraz działań mających na celu zapobieganie wszelkim formom przemocy objętym zakresem Konwencji stambulskiej (art. 10). Należy także w tym miejscu podkreślić zawężenie w prawie polskim zakresu ochrony przewidzianego Konwencją stambulską. Ten ostatni, obejmujący wszelkie formy przemocy motywowanej płcią, doświadczane przez kobiety tak w sferze prywatnej, jak i publicznej, w polskim porządku prawnym sprowadzony został do ochrony przed przemocą w związkach bliskich i postrzegany jest przede wszystkim¹⁴ jako zagrożenie dla rodziny, a nie jako przejaw nierówności płci.

Jako organ stojący na straży praw i wolności człowieka **domagam się, aby instytucje państwowe** wypełniły swe zobowiązania w przedmiocie przeciwdziałania przemocy i **stworzyły kompleksowy – zgodny z Konwencją stambulską – system wsparcia dla osób pokrzywdzonych przemocą ze względu na płeć i przemocą domową**, a także **rozwinęły działania prewencyjne oraz korekcyjno-edukacyjne adresowane do sprawców przemocy**. Pragnę podkreślić, że ewentualne wypowiedzenie Konwencji stambulskiej będzie działaniem przeciwnym, znamionującym spadek poziomu ochrony osób doświadczających przemocy domowej i poddającym w wątpliwość

¹¹ Sprawozdania z realizacji procedury „Niebieskie Karty” za rok 2020, <https://statystyka.policja.pl/st/wybranestatystyki/przemoc-w-rodzynie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>.

¹² Na nieadekwatność pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej w czasie pandemii Covid-19 Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w wystąpieniu do Minister Rodziny i Polityki Społecznej już w marcu 2020 r., dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-doswiadczajace-przemocy-domowej-znalazly-sie-w-sytuacji-zagrozenia-zycia>.

¹³ Zob. m.in. wystąpienie RPO do Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Pelnomocnik_Rownego_Traktowania_25.02.2021.pdf

¹⁴ Por. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. 2020 poz. 218, t.j. ze zm.) i uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021, M.P. 2021 poz. 235.

determinację organów władzy publicznej w zapobieganiu i zwalczaniu tego jednego z najbardziej drastycznych przejawów naruszeń praw i wolności człowieka, obniżając poczucie bezpieczeństwa prawnego osób doświadczających przemocy domowej i podważając tym samym fundamentalną zasadę zaufania jednostki do państwa. Chciałbym dodatkowo przypomnieć, że decyzja o ratyfikacji Konwencji stambulskiej poprzedzona była licznymi analizami, w tym w zakresie jej zgodności z Konstytucją RP. Z tych też względów **działania negujące dorobek wspólnoty międzynarodowej, przyczyniający się także do realizacji polskiego standardu konstytucyjnego, nie znajdują w mojej ocenie uzasadnienia**, czego dałem wyraz w stanowiskach przedstawionych w sprawie z wniosku Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/2018¹⁵.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.) wyrażam nadzieję, iż Pan Premier zechce zapoznać się ze sformułowanymi przeze mnie postulatami prawidłowej realizacji zobowiązań władz RP w przedmiocie ochrony przed przemocą domową i przemocą wobec kobiet. Mam nadzieję, że stanowiąc one będą przyczynek do zmian prawnych i organizacyjnych mających na celu poprawę skuteczności systemu ochrony zapewnianej przez organy publiczne osobom doświadczającym przemocy w rodzinie i na nich skupiona zostanie rzeczowa debata i działania w tej sprawie. Jednocześnie, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, będę zobowiązany za ustosunkowanie się przez Pana Premiera do wyrażonego przeze mnie stanowiska w przedmiocie obowiązków władz RP w zakresie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć i przemoc domowej.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁵ Zob. dokumenty w sprawie K 11/20 dostępne pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2011/20>.