



Warszawa, 11-01-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.518.1.2019.ASZ

Pani

Anna Schmidt

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego
Traktowania**

**Krajowy Koordynator Realizacji
Krajowego Programu Przeciwdziałania
Przemocy w Rodzinie**

Szanowna Pani Minister,

Doceniając wagę zagadnienia, jakim jest przeciwdziałanie wszelkim przejawom przemocy, w szczególności w rodzinie, oraz w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2023 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023¹ (dalej jako: „Program” lub „KPPPwR”) niniejszym chciałbym wskazać na kwestie kluczowe – w mojej ocenie – dla prawidłowego wykonywania zadań nałożonych w przedmiocie przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej na władze Rzeczypospolitej Polskiej na mocy obowiązującego prawa. Jednocześnie pozwolę sobie zarysować dalsze potrzeby działań w celu zapewnienia ochrony również przed innymi formami przemocy.

¹ Uchwała nr 248 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023, M.P. 2022 poz. 1259.

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 do spraw 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 przykładam do przeciwdziałania wszelkim formom przemocy**, stanowiącym jeden z najpoważniejszych przejawów naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka, a za kwestię priorytetową uznaję skuteczną ochronę praw osób jej doświadczających.² Jako Rzecznik Praw Obywatelskich **oczekuję, że instytucje państwowe będą efektywnie wypełniać swoje zobowiązania z zakresu prewencji i penalizacji przemocy oraz zapewniać osobom nią pokrzywdzonym kompleksową pomoc** uwzględniając, że w odniesieniu do kobiet przemoc doświadczana przez nie jest – w wielu przypadkach – związana z płcią i jest wyrazem nierówności płci.

W tym kontekście chciałbym zaznaczyć, że władze publiczne – na podstawie aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę – ponoszą szczególną odpowiedzialność za zapewnienie skuteczności mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu. Odpowiedzialność ta obejmuje działania prewencyjne, ochronę praw ofiar przemocy motywowanej płcią jako grupy szczególnie wrażliwej, jak i ściganie i karanie osób dopuszczających się tej formy naruszenia praw człowieka.³

Należy pokreślić, że w ostatnich latach **wprowadzono kilka pozytywnych zmian w prawie krajowym, przyczyniających się do podniesienia poziomu ochrony osób doświadczających przemocy**, w tym kobiet z doświadczeniem przemocy domowej, wykonując zobowiązania prawnomiędzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające zwłaszcza z Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961; dalej jako: „konwencja

² Z tych względów zrealizowałem **kampanię społeczną #PowiedzNiePrzemocy**, prezentowaną w ramach tegorocznych 16 dni akcji przeciw przemocy, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mowie-nie-przemocy> [dostęp: 05.01.2023 r.].

³ Por. m.in. w odniesieniu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: „ETPCz”) z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji, skarga 33401/02, CE:ECHR:2009:0609JUD003340102, w odniesieniu do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet zaś General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, dostęp pod adresem: <https://digitallibrary.un.org/record/1305057> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

stambulska”). Warto wskazać chociażby uruchomienie całodobowej linii dla osób doświadczających przemocy (art. 24 konwencji stambulskiej), wprowadzenie specjalnego trybu przesłuchania osób wykorzystanych seksualnie (art. 56 konwencji stambulskiej)⁴, czy instytucji natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy domowej (art. 52 konwencji stambulskiej). **Pomimo tych wysiłków, wciąż pozostaje wiele wyzwań wymagających reakcji.** Dlatego też liczę na szybką finalizację prac mających na celu nowelizację ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2021 poz. 1249, t.j.; dalej jako: „u.p.p.r.”)⁵ oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, t.j. ze zm.)⁶, tym bardziej, że projektowane zmiany są zgodne z tymi postulowanymi od lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich.⁷

W ramach prowadzonego od lat dialogu z instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za kreowanie systemu ochrony przed przemocą, pragnę wskazać na **aktualne niedostatki regulacji prawnych i organizacyjnych** oraz potrzebę wdrożenia rozwiązań, które społeczność międzynarodowa uznaje za najbardziej skuteczne w tej dziedzinie, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki przemocy wobec kobiet, której najbardziej wyraźnym przejawem od lat pozostaje przemoc domowa.

I. Obowiązki władz publicznych w odniesieniu do przemocy wobec kobiet w perspektywie ochrony praw człowieka

Należy podkreślić, że przemoc doświadczana przez kobiety, zwłaszcza ze względu na płeć, ogranicza, a niekiedy uniemożliwia korzystanie przez nie w pełni z praw człowieka gwarantowanych tak Konstytucją, jak i wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego. Stanowi, dla przykładu, naruszenie zabezpieczonych Konwencją o

⁴ Obowiązek taki wynikał także z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315, 14.11.2012, s. 57-73).

⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2799, dostęp pod adresem:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=AA34F2FC0A535AA2C12589050033EA59> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2615, dostęp pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2615> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

⁷ Zob. m.in. wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r., znak: XI.518.1.2019.AS, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-propozycje-zmian-przemoc-w-rodzinie> [dostęp: 05 stycznia 2023 r.] i 9 czerwca 2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, znak: IV.502.3.2020.KD, dostęp pod adresem:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sprawca-przemocy-domowej-bez-zakazu-zblizania-sie-do-ofiary> [dostęp: 05 stycznia 2023 r.].

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej także jako: „EKPCz”): prawa do życia (art. 2), wolności od tortur i nieludzkiego i poniżającego traktowania (art. 3), prawa do wolności i bezpieczeństwa (art. 5) oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8). Przemoc wobec kobiet jest pogwałceniem praw człowieka także na gruncie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 nr 10 poz. 71, dalej jako: „konwencja CEDAW”), na co uwagę zwraca Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (dalej jako: „komitet CEDAW”). Wskazuje on także, że zakaz przemocy wobec kobiet ze względu na płeć jest obecnie zwyczajową normą prawa międzynarodowego publicznego.⁸

Kluczowe znaczenie ma dla mnie, jako niezależnego organu ds. równego traktowania, **uznanie** – w międzynarodowym i europejskim systemie ochrony praw człowieka – **przemocy wobec kobiet ze względu na płeć za skrajną formę dyskryminacji kobiet**. Jest tak na gruncie wskazanych wyżej, wiążących Polskę, umów międzynarodowych, co wyraźnie podkreśla w odniesieniu do konwencji CEDAW komitet CEDAW⁹, w odniesieniu do EKPCz – ETPCz¹⁰, w odniesieniu zaś do konwencji stambulskiej – grupa ekspertów oceniająca postępy państw-stron w zakresie wdrażania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO).¹¹ Założenie o związku między przemocą wobec kobiet związanej z płcią a strukturalną dyskryminacją kobiet znajduje też odzwierciedlenie w opublikowanym przez Komisję Europejską w dniu 8 marca 2022 r. projekcie dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (wniosek COM(2022) 105 final).¹² **Przemoc wobec kobiet motywowana płcią jest zatem manifestacją nierówności społecznych między kobietami i mężczyznami, co** nie oznacza rzecz jasna, że ci ostatni nie doświadczają przemocy, a jedynie **wskazuje na odmienny** – tj. bazujący na i utrwalany przez społeczne wzorce zachowań i stereotypy – **charakter przemocy doświadczanej przez kobiety ze**

⁸ Zob. General recommendation No. 19 Violence against women, dostęp pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf [dostęp: 28 grudnia 2022 r.] oraz General recommendation No. 35..., op.cit.

⁹ Zob. ibidem.

¹⁰ Zob. m.in. wyrok ETPCz z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji, skarga numer 33401/02.

¹¹ GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/grevio-baseline-report-onpoland/1680a3d20b> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

¹² Dostęp pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

strony mężczyzn. Zmiana społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu wyeliminowania przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na stereotypach roli mężczyzny i kobiety i prowadzących do nierówności między płciami, będąca zobowiązaniem Polski m.in. na gruncie **art. 5 konwencji CEDAW** – pozostającym w krajowym systemie normatywnym już od ponad 40 lat – i **art. 12 konwencji stambulskiej**, jest zatem istotnym narzędziem prewencji przejawów bazujących na nich form przemocy, także tych, których doświadczają jedynie kobiety z tego powodu, że są kobietami lub też takich, których kobiety doświadczają znacznie częściej niż mężczyźni, której przejawami w polskich realiach pozostają zwłaszcza przemoc domowa i przemoc seksualna, co znajduje swoje potwierdzenie w statystykach.

Według dostępnych danych statystycznych zdecydowaną większość osób dotkniętych przemocą w rodzinie, których ogólna liczba w 2021 r. wyniosła 168 058, stanowiły kobiety (100 417 w porównaniu do 23 832 mężczyzn i 43 809 dzieci). Z kolei wśród zatrzymanych przez jednostki Policji domniemyanych sprawców przemocy w rodzinie zdecydowaną większość stanowili mężczyźni (17 451 w porównaniu do 746 kobiet).¹³ Jeśli zaś chodzi o przestępstwo zgwałcenia, to według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. 86 mężczyzn i 1066 kobiet padło ofiarą tego przestępstwa w rozumieniu kodeksu karnego.¹⁴

Wyrażam nadzieję, że pozytywny obowiązek władz publicznych prewencji działań przemocowych, obejmujący podejmowanie działań edukacyjnych (takich jak kampanie informacyjne), które przyczyniają się do zmiany postaw społecznych i podniesienia świadomości na temat przyczyn, przejawów i konsekwencji różnych form przemocy **znajdzie swe odzwierciedlenie w realizacji PPPwR na rok 2023** (Obszar 1. „Profilaktyka, diagnoza społeczna i edukacja społeczna”, kierunek 1.2. „Podniesienie świadomości społecznej w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zwiększenie wiedzy na temat mechanizmów i skutków przemocy”).

Pozostając w sferze pozytywnych obowiązków państwa w odniesieniu do przemocy wobec kobiet, w szczególności przemocy domowej, chciałbym podnieść

¹³ Zob. Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r. (dalej jako: „sprawozdanie z realizacji KPPPR”), dostęp pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,12471.html> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

¹⁴ Zob. Główny Urząd Statystyczny, Ofiary gwałtu i przemocy domowej, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

kwesję konieczności zapewnienia, że gwarantowane kobietom i dziewczętom prawem międzynarodowym prawa i wolności są skuteczne, a nie jedynie teoretyczne i iluzoryczne, co z kolei rodzi obowiązek polskich organów władzy publicznej zapewnienia, by nie były one naruszane przez innych, jak również, by w przypadku takiego naruszenia kobiety uzyskały odpowiednią pomoc. Obowiązki te ciążyą na wszystkich organach władzy publicznej, niezależnie od ich umiejscowienia w strukturze aparatu władzy publicznej, w tym zarówno na organach ulokowanych na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, i obejmują na przykład konieczność podejmowania działań prewencyjnych, mających na celu ochronę zdrowia i życia kobiet i dziewcząt, do czego odniosłem się wyżej, czy odpowiednich środków działania ze strony służb odpowiedzialnych za ściganie najbardziej jaskrawych naruszeń ich praw i wolności w wyniku przemocy motywowanej płcią. Wyznaczają one także zakres działań ustawodawcy krajowego – wprowadzenie do systemu prawnego regulacji mających na celu ochronę ofiar tego typu aktów oraz ścigania i karania ich sprawców należy do obowiązków państw-stron EKPCz.¹⁵ **Właściwe wypełnianie tych obowiązków nie jest możliwe bez podnoszenia kompetencji, rozwijania i doskonalenia umiejętności służb i przedstawicieli podmiotów realizujących działania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie**, na co zwracałem uwagę w wystąpieniu do Ministra Zdrowia.¹⁶ Dlatego z uznaniem przyjmuję, że zagadnienie to jest przewidziane nowym PPPwR (Obszar 4), tym bardziej, że niedopełnienie ciężących na właściwych instytucjach obowiązków z zakresu prewencji i penalizacji przemocy domowej i innych form przemocy wobec kobiet ma swoje – wymierne i negatywne – implikacje.

Należy zauważyć, że przemoc doświadczana przez kobiety i dziewczęta wywołuje szereg negatywnych konsekwencji – naraża je na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia, a także powoduje szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, istotnie negatywnie wpływając na dobrostan jednostki. Generuje także wymierne koszty finansowe. Europejski Instytut Równości Kobiet i Mężczyzn (dalej jako: „EIGE”) zrealizował w 2021 r. badanie, którego wyniki ujawniły, jakie są aktualne koszty

¹⁵ W odniesieniu do przemocy domowej por. ugruntowaną linię orzeczniczą ETPCz, w szczególności sprawa Opuz przeciwko Turcji, skarga numer 33401/02.

¹⁶ Zob. wystąpienie z dnia 25 sierpnia 2021 r., znak: XI.518.52.2021.ASZ, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rola-pracownikow-ochrony-zdrowia-w-przeciwdzialaniu-i-zwalczaniu-przemocy-domowej-rpo-pisze> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

przemocy wobec kobiet. Badanie to bazowało na analizie przeprowadzonej w 2014 r.¹⁷, rezultaty której opublikowano w raporcie "Estimating the costs of gender-based violence in the European Union"¹⁸. Jak wynika z najnowszej edycji badania szacunkowy **roczny koszt przemocy ze względu na płeć w UE wynosi 366 mld euro**, z czego zdecydowana większość – **aż 79% – generowana jest przez akty przemocy doświadczane przez kobiety**. Szacuje się, że koszt przemocy ze strony partnera wynosi 174 mld euro (z czego 87% wobec kobiet). Dla Polski szacowany koszt przemocy wynosi 31,2 mld euro w skali roku.

II. Zastosowanie kompleksowego podejścia do przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć i przemocy domowej w oparciu o system gromadzenia danych statystycznych

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat – także w korespondencji kierowanej do Pani Minister – zwraca uwagę na **konieczność opracowania kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć**, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej – nie tylko przemocy domowej¹⁹, której zaprojektowanie i realizacja **wymaga zgromadzenia danych** ilustrujących zakres, przyczyny i skutki przemocy wobec kobiet oraz szacujących skuteczność środków zapobiegania i radzenia sobie z nią.

Przyjęcia instrumentów prawnych odpowiadających na wszelkie formy przemocy wobec kobiet wymagają od Polski wiążące ją instrumenty prawa międzynarodowego i europejskiego, które bazują na szerokim podejściu do zjawiska przemocy motywowanej płcią: konwencja CEDAW, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE, czy konwencja stambulska. W odniesieniu do art. 7 tej ostatniej GREVIO wzywa polskie władze do zapewnienia skutecznego,

¹⁷ Violence against women: an EU-wide survey, dostęp pod adresem:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

¹⁸ Estimating the costs of gender-based violence in the European Union, dostęp pod adresem:

<https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414745EN2.pdf> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

¹⁹ Zob. m.in. wystąpienia RPO do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania/Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, znak: XI.518.1.2019.ASZ, z dnia: 25 lutego 2021 r., dostęp pod adresem:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-w-rodzinie-dotyka-glownie-kobiet-nie-ma-rzadowego-programu-przeciwdzialania> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.], 02 listopada 2021 r., dostęp pod adresem:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-domowa-wobec-kobiet-zwalczanie-ocena> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.] i 09 grudnia 2021 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-p%C5%82ec-kobiety-konieczna-strategia-przeciwdzialania> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

kompleksowego i skoordynowanego ogólnokrajowego zestawu polityk mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszelkich form przemocy objętych konwencją stambulską, czemu służyć ma opracowanie i wdrożenie holistycznej strategii przeciwdziałania przemocy wobec kobiet we wszystkich jej formach i przejawach, w tym w wymiarze cyfrowym.²⁰

Podkreślenia wymaga, że **programowanie tej polityki powinno uwzględniać specyficzną sytuację określonych grup kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć**: kobiet romskiego pochodzenia, kobiet starszych²¹, kobiet nieheteronormatywnych, kobiet z niepełnosprawnościami²² czy kobiet-migrantek, znaczenie czego uwypukliła wojna w Ukrainie.²³ Powinno być przy tym **skorelowane z krajową strategią równości (płci)**.

Niestety, **rządowe dokumenty strategiczne dotyczące przeciwdziałania przemocy nie realizują tych postulatów ani w wymiarze temporalnym, ani substancjalnym**. Taki stan rzeczy – pomimo relewantnych rekomendacji Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴ – utrzymuje się od lat, a treść uchwały w sprawie KPPPwR na rok 2023, jak i samego Programu, nie pozwalają na sformułowanie wniosku o zmianie tej praktyki – okres i zakres programowania polityki przeciwdziałania przemocy domowej wskazują na fragmentaryczną jedynie realizację obowiązku, na który niniejszym pozwalam sobie zwrócić uwagę Pani Minister.

Tymczasem nie można tracić z pola widzenia, że jego pełna realizacja powinna wiązać się z **wprowadzeniem systemu gromadzenia niezbędnych statystyk i prowadzeniem badań** na temat zjawiska przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Obecnie funkcjonujące w Polsce rozwiązania w zakresie gromadzenia i analizy danych z tego zakresu są dalece niewystarczające. Nie pozwalają one na ocenę w skali rocznej m.in. ogólnej liczby kobiet-ofiar aktów poszczególnych rodzajów przemocy w bliskich związkach (tj. fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej) popełnianych przez mężczyzn, czy liczby zabójstw, których ofiarą była kobieta, a

²⁰ GREVIO, Baseline evaluation report on Poland..., op. cit.

²¹ Na temat potrzeby ochrony osób starszych, w tym kobiet, przed przemocą zob. wystąpienie RPO do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24.06.2019 r., znak: XI.503.2.2016.Ach, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-skuteczniej-przeciwdzia%C5%82a%C4%87-przemocy-wobec-os%C3%B3b-starszych> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

²² GREVIO, Baseline evaluation report on Poland..., op. cit.

²³ Zob. wystąpienie RPO do Wojewody Podkarpackiego z dnia 04 marca 2022 r., znak: XI.518.8.2022.ASZ, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-wojna-uchodzcy-prawa-kobiet-przemoc> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

²⁴ Por. Wystąpienie RPO, znak: XI.518.1.2019.ASZ, z 09 grudnia 2021 r. czy z 25 lutego 2022..., op. cit.

sprawcą – jej partner/mąż. Potwierdzają to odpowiedzi otrzymane przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Komendy Głównej Policji w związku z prośbą o informacje dotyczące gromadzonych danych na temat zabójstw kobiet. Przyjęte metody gromadzenia danych nie uwzględniają – dla przykładu – relacji między ofiarą a sprawcą, co powoduje, że systemy gromadzenia danych o zjawisku przemocy w związkach bliskich przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości są niekompatybilne i uniemożliwiają pozyskanie informacji, na które na gruncie konwencji CEDAW czy konwencji stambulskiej wskazują odpowiednio komitet CEDAW²⁵ i GREVIO²⁶. Na te niedostatki polskiego systemu gromadzenia danych zwracają także uwagę eksperci EIGE – **relacja pomiędzy ofiarą a sprawcą przemocy w bliskich związkach powinna być odnotowywana w statystykach jako jedna z obowiązkowych zmiennych na wszystkich etapach postępowania karnego**. W efekcie polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości osiągają w pełni tylko jeden z trzynastu wskaźników efektywnego gromadzenia danych statystycznych dotyczących zjawiska przemocy wobec kobiet w bliskich związkach.²⁷

Na trudności w określeniu liczby osób, które straciły życie w wyniku przemocy domowej zwracano także uwagę podczas spotkania prezentującego wyniki projektu pn. „Czarna Księga Ofiar Przemocy Domowej w Polsce 2021”, w którym udział wzięła m.in. przedstawicielka Pani Minister. Wyniki te, zebrane w raporcie pt. „Teraz koniec z Tobą”²⁸, dowodzą niezbicie, że **na podstawie gromadzonych w Polsce danych nie ma możliwości ustalenia, ile osób rocznie traci życie na skutek działania sprawców przemocy w rodzinie**. Nie ma bowiem zbiorczej wiedzy na temat takich zdarzeń, ich skali oraz specyfiki – w ramach działania poszczególnych instytucji i służb gromadzone są szczątkowe dane statystyczne, bez ich analizy, wzajemnej wymiany, a także koordynacji w gromadzeniu i zbiorczym opracowywaniu na szczeblu jednego z organów centralnych. Należy uznać, że brak skoordynowanego systemu danych statystycznych dotyczących tej i innych form przemocy, z uwzględnieniem płci ofiary i sprawcy oraz łączących ich relacji, utrudnia, o ile nie uniemożliwia, poznanie rzeczywistej skali zjawiska, jego natury, a także odpowiednie stosowanie już istniejących rozwiązań prawnych czy zaprojektowanie i wdrożenie nowych –

²⁵ Zob. General recommendation No. 35..., op. cit.

²⁶ GREVIO, Baseline evaluation report on Poland..., op. cit.

²⁷ EIGE, Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland, published July 2018, dostęp pod adresem: <https://eige.europa.eu/publications/data-collection-intimate-partner-violence-police-andjustice-sectors-poland> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

²⁸ Dostęp pod adresem: <https://www.niebieskalinia.pl/file/news/Raport-Czarna-Ksiega-2021.pdf> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

podnoszących efektywność ochrony przed tymi negatywnymi zjawiskami. Wyrażam nadzieję, że będzie to stanowiło wystarczające uzasadnienie dla **wprowadzenia obowiązku gromadzenia i przekazywania danych, o których mowa, w kolejnych edycjach KPPPwR** jako jednego z mierników skuteczności systemu ochrony i pomocy osobom dotkniętym przemocą domową lub jednego z podstawowych zadań holistycznej strategii dotyczącej przeciwdziałania przemocy, o której przyjęcie apeluję.

W odniesieniu do **oceny skuteczności działań pomocowych**, przewidzianego również Programem na rok 2023 za szczególnie ważną²⁹ uznaję analizę skuteczności nowo wprowadzonych instrumentów uniemożliwiania kontaktowania się osób stosujących przemoc w rodzinie z osobami dotkniętymi przemocą, tj. **nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia i/lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie**. Uważam, że niemniejsze znaczenie niż liczba wydanych nakazów lub zakazów, ma monitorowanie zachowań osób, wobec których takie nakazy i/lub zakazy zostały wydane.

Dlatego będę zobowiązany za **przekazanie wyników monitorowania** przez właściwe służby, czy osoba, wobec której Policja bądź Żandarmeria Wojskowa wydały nakaz lub zakaz, o którym mowa, przestrzega ich. Analogiczne pytanie formułuję w odniesieniu do wydawanych przez prokuratorów środków zapobiegawczych, w szczególności w postaci nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz decyzji sądów w przedmiocie zastosowanie wobec osób stosujących przemoc w rodzinie środków karnych lub probacyjnych polegających na obowiązku powstrzymywania się od przebywania w określonych miejscach, kontaktowania się lub zbliżania do pokrzywdzonego, nakazie opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, **o ile informacje takie znajdują się w dyspozycji Pani Minister**. Mając na względzie realizację stosownych działań w ramach obszaru 3 „Oddziaływanie na osoby stosujące przemoc w rodzinie” KPPPwR w roku 2022³⁰, ogromnie na to liczę.

²⁹ W tym w perspektywie toczących się prac na projektem druk nr 2615.

³⁰ UCHWAŁA NR 183 RADY MINISTRÓW z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022, M.P. poz. Poz. 1204.

Stoję na stanowisku, że **zapewnienie skutecznego wsparcia osobom, które doznały krzywdy w relacjach rodzinnych, także przez zagwarantowanie skuteczności środków zastosowanych wobec sprawców przemocy, powinno zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań organów państwa.** Na ten aspekt Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał już zresztą kilkakrotnie.³¹

III. Efektywność infrastrukturalnych aspektów systemu reagowania na zjawisko przemocy w rodzinie

Efektywność systemu reagowania na zjawisko przemocy zależy nie w mniejszym stopniu niż od prawidłowo zaprojektowanej i realizowanej rządowej strategii antyprzemocowej także od właściwego zaprogramowania samorządowych strategii przeciwdziałania przemocy w rodzinie w oparciu o rzetelną diagnozę problemów na terenie gminy/powiatu, a także od zapewnienia ofiarom realnego dostępu do sieci wyspecjalizowanych placówek, w szczególności całodobowych.

Do zadań własnych gminy oraz powiatu należy opracowanie i realizacja programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie (art. 6. ust. 2 pkt 1 oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 u.p.p.r.). Patrząc na program poprzez pryzmat celu, jakiemu ma służyć, wynikający m.in. z preambuły u.p.p.r., winien się on opierać na rzetelnej diagnozie problemu i być odpowiedzią na potrzeby osób, do których jest adresowany. Różnorodność i kreatywność w tworzeniu rozwiązań programowych powinna stanowić wartość dodaną programów, a nie element prowadzący do ich całkowitej nieporównywalności. Rolą wykonawcy ustawy – jednostek samorządu terytorialnego – jest zatem takie opracowanie programu, który nie będzie schematyczny i prowizoryczny, a działania podejmowane w ramach programu będą przyczyniać się do skutecznego reagowania i ograniczania zjawiska przemocy na terenie konkretnej gminy/powiatu. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy na przeciwdziałanie przemocy spojry się w sposób kompleksowy, o czym wspominałem wyżej, a program zostanie przygotowany po rzetelnej analizie sytuacji lokalnej.

W powyższym aspekcie istotna jest rzetelna diagnoza zjawiska przemocy. Z analizy danych zawartych w sprawozdaniu z realizacji KPPPR w 2021 r. wynika, iż opracowano 1151 diagnoz i pomimo zwiększenia ich liczby w stosunku do roku 2020 o

³¹ Por. m.in. wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2016 r., znak: III.518.16.2016.JA czy wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2018 r., znak: XI.518.1.2019.AS, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-propozycje-zmian-przemoc-w-rodzinie> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

289, to część samorządów realizuje zadania pomocowe bez oparcia na aktualnych potrzebach. W zakresie opracowania i realizacji gminnych i powiatowych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie na przestrzeni lat nastąpił stopniowy wzrost – w 2021 r. 2419 samorządy gminne i 322 samorządy powiatowe wykonywały to zadanie. Mając jednak na uwadze, iż w Polsce jest 2477 gmin, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu³², to z przedstawionych danych wynika, iż wykonywanie przez samorządy na szczeblu gminnym i powiatowym zadań własnych wynikających z u.p.pr. nie jest wystarczające. Przygotowanie ogólnokrajowych wytycznych i zaleceń w zakresie obowiązku diagnozy zjawiska przemocy i ram programu przeciwdziałania przemocy miałyby wymierne znaczenie dla poprawy skuteczności wsparcia, podnosząc efektywność realizacji zadań przewidzianych KPPWR 2023 (m.in. działania 1.1.2. Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie na obszarze gminy, powiatu i województwa, w tym w odniesieniu do gmin, ustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie, czy działania 1.5 Realizacja programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie).

Kluczowym ogniwem w systemie pomocy ofiarom przemocy są **miejsca bezpiecznego schronienia**. Zwiększenie liczby tego typu placówek, a więc ich dostępności, zalecił Polsce Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w 2016 r.³³ i mimo upływu lat, jak wynika ze sprawozdania z realizacji KPPPR, do 2021 r., nie odnotowano znaczącej poprawy w tym obszarze. Należy też przypomnieć zalecenia GREVIO, który na gruncie art. 22 konwencji stambulskiej, wezwał Polskę do zapewnienia w całym kraju odpowiednich specjalistycznych usług wsparcia, adresowanych do kobiet-ofiar wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, a także ich dzieci. Celem powinno być zapewnienie doraźnej, średnio- i długoterminowej pomocy, w oparciu o solidną wiedzę specjalistyczną wyspecjalizowanych służb wspierania kobiet w społeczeństwie obywatelskim.

Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych obligatoryjnie przez powiat zalicza się tworzenie i prowadzenie **specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie** (art. 6 ust. 4 pkt 1 u.p.p.r.). Pomimo tego poważnym problemem jest wciąż niewystarczająca liczba placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy, utrudniająca realizację międzynarodowych zobowiązań RP w zakresie

³² Zob. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

³³ Pkt 29c Uwag końcowych Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 7 października 2016 r., ozn.: E/C.12/POL/CO/6.

efektywności ochrony osób doświadczających przemocy domowej.³⁴ W 2021 r. ich liczba wynosiła 37 i zwiększyła się jedynie o 2 w stosunku do roku 2017.

W zakresie zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie pomocy w ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej (art. 6 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 i 4 u.p.p.r.) należy wskazać, iż w 2021 r. w całej Polsce działało 17, w tym 12 gminnych ośrodków wsparcia i 5 powiatowych ośrodków; spośród 17 ośrodków, 11 dysponowało miejscami całodobowymi. Można zaobserwować tendencję spadkową liczby tych placówek, gdyż w roku 2015 były 24 ośrodki, w 2016 – 22, a w 2017 – 20. Wobec liczby powiatów w kraju występuje wyraźny brak realizacji przez właściwe organy zadań o charakterze obligatoryjnym.

Również wykonywanie przez powiaty zadań w zakresie interwencji kryzysowej poprzez tworzenie **ośrodków interwencji kryzysowej**, zgodnie z art. 19 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2021 poz. 2268ze zm.; dalej jako: „u.p.s.”), budzi poważne zastrzeżenia odnośnie do efektywności tej formy wsparcia dla osób doznających przemocy. W sierpniu 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako: „NIK”) przedstawiła Informację o wynikach kontroli wykonywania zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty.³⁵ Wynika z niej, iż 55% skontrolowanych powiatów nie powołało, wbrew obowiązkowi ustawowemu, ośrodków interwencji kryzysowej. W dodatku zaledwie 30% jednostek świadczyło tego typu wsparcie przez całą dobę, co właściwie wykluczało udzielanie natychmiastowej pomocy interwencyjnej. Ustalenia NIK znajdują potwierdzenie w danych zawartych w sprawozdaniu realizacji KPPPR, w którym wskazano, iż w 2021 r. w całej Polsce funkcjonowały 162 ośrodki interwencji kryzysowej.

Niewystarczający jest także postęp w zwiększaniu przez samorządy powiatowe liczby **domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży** (art. 19 pkt 11 u.p.s.), których aktualnie jest 24, a na mapie Polski wciąż są województwa nieświadczące tej formy pomocy, na co wskazywał już Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach kierowanych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej.³⁶ Deficyty w tym

³⁴ W szczególności art. 23 konwencji stambulskiej. Por. GREVIO, Baseline evaluation report on Poland..., op. cit.

³⁵ Dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

³⁶ Znak: III.518.15.2020.JA, odpowiednio z dnia: 14 lipca 2020 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-mrpips-zapewnic-realny-dostep-do-domow-dla-matek-dziecmi-kobiet-w-ciazy> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.] i 23 czerwca 2021 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/za-zyciem-dlaczego-panstwo-tak-nieskutecznie-pomaga-samotnym-rodzicom-wg-MRiPS> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

obszarze skutkują brakiem zapewnienia odpowiedniego wsparcia potrzebującym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi oraz kobietom w ciąży i wymagają wdrożenia działań zmierzających do realizacji obowiązkowych zadań przez samorządy.

Warto odnotować, że do utworzenia odpowiedniej liczby łatwo dostępnych i oferujących bezpieczne zakwaterowanie schronisk dla ofiar, w szczególności dla kobiet i ich dzieci, a także opracowania jasnych i jednolitych standardów dotyczących zapewniania miejsc schronienia kobietom-ofiarom przemocy oraz zapewnienia szkoleń dla personelu tych obiektów wezwał Polskę GREVIO. Zwrócił także uwagę na potrzebę zwiększenia liczby i/lub oferowanych miejsc w specjalistycznych placówkach schronienia dedykowanych kobietom i ich dzieciom na terenie całego kraju oraz zapewnienia sprawiedliwego dostępu do miejsc bezpiecznego schronienia dla wszystkich kobiet będących ofiarami wszystkich formy przemocy objętych konwencją stambulską, zwłaszcza kobiet niepełnosprawnych, kobiet mieszkających na obszarach wiejskich, starszych kobiet, czy migrantek.³⁷ Uwzględniając powyższe dane należy uznać, że **istotnym wyzwaniem pozostaje rozwinięcie odpowiedniej infrastruktury wsparcia**, czyli miejsc bezpiecznego schronienia, w celu zapewnienia równomiernego w skali kraju do nich dostępu.

Przedstawiając powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; t.j. ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych zagadnień i podjęcie stosownych działań. Będę wdzięczny za poinformowanie o zajętym stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Pani Urszula Rusecka, Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP

³⁷ GREVIO, Baseline evaluation report on Poland..., op. cit.