

PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY W RODZINIE

Komentarz

Sylwia Spurek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **5**

PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY W RODZINIE

Komentarz

Sylwia Spurek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

5

Stan prawny na 10 września 2021 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-498-6
5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15
Wprowadzenie	17
1. Przemoc w rodzinie – zjawisko, mity i stereotypy	17
2. Przemoc w rodzinie w liczbach	21
3. Międzynarodowe akty prawne i inne dokumenty dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie	31
3.1. Uwagi ogólne	31
3.2. Organizacja Narodów Zjednoczonych	33
3.3. Rada Europy	46
3.4. Unia Europejska	55
4. Austriackie regulacje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	65
5. Geneza ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz jej nowelizacji z 2010 r. i z 2020 r.	70
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	87
Preambuła	87
Art. 1. [Zakres ustawy]	95
Art. 2. [Definicje pojęć ustawowych]	98
Art. 3. [Zakres działań adresowanych do osób dotkniętych przemocą w rodzinie]	113

Art. 4.	[Zakres działań adresowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie]	120
Art. 5.	[Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych i kwalifikacji osób prowadzących te oddziaływania]	123
Art. 6.	[Zadania administracji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie]	132
Art. 6a.	[Kwalifikacje osób kierujących specjalistycznymi ośrodkami wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie]	151
Art. 7.	[Zadania wojewody]	154
Art. 8.	[Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	163
Art. 8a.	[Wytyczne Prokuratora Generalnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie]	169
Art. 9.	[Współpraca organów administracji z podmiotami pozarządowymi]	174
Art. 9a.	[Zespoły interdyscyplinarne]	180
Art. 9b.	[Zadania zespołu interdyscyplinarnego]	182
Art. 9c.	[Przetwarzanie danych przez zespół interdyscyplinarny]	183
Art. 9d.	[Niebieska Karta]	209
Art. 10.	[Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	226
Art. 10a.	[Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	239
Art. 10b.	[Skład Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	240
Art. 10c.	[Organizacja prac Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	241
Art. 10d.	[Pomoc dla Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	241

Art. 10e. [Obsługa Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	241
Art. 10f. [Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	241
Art. 11. [Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie]	248
Art. 11a. [Nakaz opuszczenia mieszkania i zakaz zbliżania się wydawany w postępowaniu cywilnym]	260
Art. 11b. [Przekazanie Policji i Żandarmerii Wojskowej danych teleadresowych placówek oferujących wsparcie dla ofiar przemocy w rodzinie]	277
Art. 12. [Obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popęnienia przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie]	277
Art. 12a. [Odebranie dziecka z rodziny]	295
Art. 12b. [Zażalenie na odebranie dziecka z rodziny]	296
Art. 12c. [Pouczenie o prawie do złożenia zażalenia na odebranie dziecka z rodziny]	296
Art. 12d. [Wniosek kuratora w sprawie skazanego za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny]	311
Art. 13. [Dodatkowe elementy orzeczenia sądu w przypadku zastosowania art. 72 § 1 pkt 7a i 7b k.k.]	313
Art. 14. [Warunkowy dozór Policji]	319
Art. 15. [Nowelizacja Kodeksu karnego]	334
Art. 16. [Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej]	349
Art. 17. [Termin wejścia w życie]	355

**Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy
o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie**

oraz niektórych innych ustaw (wyciąg) 359

Art. 2. [Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego]	359
Art. 3. [Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	373
Art. 4. [Nowelizacja ustawy o Policji]	375
Art. 5. [Nowelizacja Kodeksu karnego]	378

Art. 6.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego]	393
Art. 7.	[Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego]	405
Art. 8.	[Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej]	411
Art. 9.	[Nowelizacja ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych]	414
Art. 10.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych]	417
Art. 11.	[Termin spełnienia wymogów dotyczących kwalifikacji osób kierujących specjalistycznymi ośrodkami wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie]	419
Art. 12.	[Informacja ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Rzecznika Praw Dziecka o skutkach obowiązywania ustawy]	420

**Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy –
Kodeks postępowania cywilnego**

orzaz niektórych innych ustaw	423	
Art. 1.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	423
Art. 2.	[Nowelizacja Kodeksu wykroczeń]	435
Art. 3.	[Nowelizacja ustawy o Policji]	439
Art. 4.	[Nowelizacja ustawy o Żandarmerii Wojskowej]	480
Art. 5.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	494
Art. 6.	[Nowelizacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych]	496
Art. 7.	[Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie]	498
Art. 8.	[Przepis przejściowy]	502
Art. 9.	[Termin wejścia w życie]	504

Akty prawne i inne dokumenty	507
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	509
Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw	529

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw	552
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie	581
Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie	584
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne	590
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”	597
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie	639
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie	651
Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021	655

Wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia	758
Bibliografia	773
Skorowidz przedmiotowy	783

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- CEDAW** – Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71)
- dyrektywa ofiarowa** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- k.k.w.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)

- konwencja stambulska / konwencja antyprzemocowa k.p.c.** – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule 11.05.2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
- MPPGSiK** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 281 ze zm.)
- MPPOiP** – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)
- nowelizacja z 2009 r.** – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- nowelizacja z 2009 r.** – ustawa z 5.11.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1589 ze zm.)
- nowelizacja z 2010 r.** – ustawa z 10.06.2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842)
- nowelizacja z 2020 r.** – ustawa z 30.04.2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 956)
- pr. prok.** – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)

u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
u.p.p.r.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
ustawa o ŻW	– ustawa z 24.08.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1214)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119)
ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Inne

CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
Dz.Urz. KGP	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KGP	– Komendant Główny Policji
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MPiPS	– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRiPS	– Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
MRPiPS	– Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
NK	– Niebieska Karta lub Niebieskie Karty
NL	– Niebieska Linia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OBOP	– Ośrodek Badania Opinii Publicznej
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zbiór urzędowy, Seria A

OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
PiP	– Państwo i Prawo
Pr. i Pł.	– Prawo i Płeć
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Praw.	– Studia Prawnicze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WHO	– Światowa Organizacja Zdrowia
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy

SŁOWO WSTĘPNE

Przemoc w rodzinie stanowi jeden z poważniejszych problemów współczesnych państw na całym świecie. Fakt, że ktoś może nie być bezpieczny we własnym domu, szczególnie że zjawisko to dotyka przede wszystkim kobiety, dzieci, osoby starsze i z niepełnosprawnościami, jest jedną z największych patologii XXI wieku. Przeciwdziałanie jej powinno więc zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań organów państwa. Szczególną wagę, jaką państwo polskie przykłada do zwalczania tego zjawiska, miała demonstrować ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustawa uchwalona przez Sejm RP stanowi kompromis między celami założonymi na pierwszym etapie jej przygotowywania a wątpliwościami co do konstytucyjności niektórych projektowanych przepisów i brakiem woli politycznej oraz wystarczającej determinacji rządzących, aby skutecznie zwalczać przemoc w rodzinie. W komentarzu, poprzez przedstawienie informacji i danych na temat zjawiska przemocy w rodzinie, międzynarodowych aktów prawnych odnoszących się do jego zwalczania, a także austriackiej ustawy o ochronie przed przemocą, która miała posłużyć polskiemu ustawodawcy za wzór w projektowaniu krajowej regulacji, jak również przez obszernie komentarze do poszczególnych przepisów ustawy, staram się wyjaśnić wątpliwości pojawiające się podczas prac nad jej projektem i po jej uchwaleniu. Omawiam także przepisy dużej nowelizacji ustawy przyjętej w 2010 r. oraz zawarte w niej przepisy innych aktów prawnych, które zostały wówczas zmienione, w tym te dotyczące ścigania i karania sprawców przemocy domowej, a także przepisy ostatniej nowelizacji z 2020 r. istotnej w kontekście izolacji sprawców przemocy od ofiar.

Mam nadzieję, że dzięki temu komentarz okaże się przydatny dla osób, które realizują zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach administracji rządowej i samorządowej, w sądach, prokuraturze, Policji oraz w organizacjach pozarządowych, a także dla akademików i akademiczek. W publikacji odnoszę się także do postanowień ratyfikowanej w 2015 r. przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. To jej postanowienia powinny wyznaczać standardy działania poszczególnych organów władzy publicznej dotyczące problemu przemocy w rodzinie.

Za pomoc w przygotowaniu pierwszego wydania komentarza pragnę podziękować prokuratorowi Andrzejowi Augustyniakowi – za praktyczne spojrzenie, sędziemu Michałowi Lewocowi – za merytoryczną i życzliwą pomoc, i dr hab. Barbarze Namysłowskiej-Gabrysiak – za naukową motywację. Przy pierwszym wydaniu oraz przy kolejnych wznowieniach komentarza zawsze mogłam liczyć na cenne sugestie Renaty Durdy i jej wielką gotowość dzielenia się swoją wiedzą, szefowej Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, znakomitej ekspertki w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz na praktyczne doświadczenie i wskazówki dr. adw. Grzegorza Wrony, prawnika, który na co dzień udziela pomocy prawnej osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. Ten komentarz nie powstałby bez wsparcia wielu innych osób, w tym profesorek Małgorzaty Fuszary, Moniki Płatek i Eleonory Zielińskiej, adwokatki z Zespołu ds. Kobiet przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, w tym dr adw. Katarzyny Gajowniczek-Pruszyńskiej, oraz bez nieocenionych działań prowadzonych przez dziesiątki organizacji pozarządowych, grup nieformalnych, aktywistek i aktywistów, którzy wspierają realizację zadań publicznych instytucji, nierzadko zastępując organy państwa w ich zadaniach w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, lobbując także za koniecznymi zmianami prawa i praktyki jego stosowania. Dziękuję także mojemu mężowi dr. Marcinowi Anaszewiczowi – za podnoszenie poprzeczki, konstruktywne pomysły i kreatywne podpowiedzi, a mojej siostrze Annie Spurek za siostrzeństwo i nieustające trzymanie mojej strony.

Sylwia Spurek

WPROWADZENIE

1. Przemoc w rodzinie – zjawisko, mity i stereotypy

Dla skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności właściwego określenia zadań organów państwa, w tym organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, konieczna jest świadomość specyfiki zjawiska i wiedza na temat cyklu przemocy w rodzinie oraz sytuacji psychologicznej osób jej doświadczających, zwłaszcza że z przemocą w rodzinie wiąże się wiele mitów i stereotypów z pewnością utrudniających walkę z tym zjawiskiem. Poniżej wskazane zostaną najbardziej istotne informacje i fakty uzasadniające potrzebę podejmowania przez organy państwa w odniesieniu do przemocy w rodzinie specjalnych działań, jak również dotyczące mitów i stereotypów funkcjonujących na temat przemocy w rodzinie, które często uniemożliwiają skuteczną reakcję przedstawicieli tych organów.

Przemoc w rodzinie, inaczej zwana przemocą domową, to nie tylko przemoc fizyczna, lecz także psychiczna, seksualna lub ekonomiczna. Wbrew stereotypom ma ona miejsce nie tylko w rodzinach z tzw. marginesu społecznego, lecz także w tych dobrze sytuowanych, uważanych za „normalne” i występuje we wszystkich grupach społecznych. Przemoc w rodzinie nie jest zachowaniem incydentalnym i zwykle powtarza się według określonego schematu. W cyklu przemocy można wyróżnić: fazę narastania napięcia, w której zaczyna pojawiać się agresja, fazę ostrej przemocy, w której następuje wybuch tej agresji, oraz fazę miodowego miesiąca, kiedy sprawca przeprasza i obiecuje poprawę. Najczęściej to w fazie ostrej przemocy lub

zaraz po niej ofiary poszukują pomocy, wzywając Policję lub uciekając do schronisk. Natomiast w następnej fazie wycofują się z kontaktu z osobami udzielającymi pomocy, mając pozorne poczucie odzyskiwania kontroli nad sytuacją¹. To „wycofywanie”, podobnie jak fakt dalszego pozostawiania w związku ze sprawcą, może wydawać się niezrozumiałe. Specjaliści, tłumacząc takie zachowanie ofiar, najczęściej odwołują się do syndromu wyuczony bezradności lub do syndromu stresu pourazowego. Syndrom wyuczony bezradności w przypadku ofiar przemocy oznacza poddanie się i rezygnację z aktywności, które ofiara podejmowała w celu poprawy sytuacji, a które okazały się nieskuteczne. Ofiara nabiera wówczas przekonania, że nie może nic zrobić, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo, rezygnuje więc z kolejnych prób zmiany sytuacji². Jednakże ofiary, wbrew dość powszechnemu stereotypowi, podejmują przy tym wiele działań w celu poprawy swojej sytuacji. Po pierwsze, podejmują działania adresowane do sprawcy, np. próbują rozmawiać, unikają ataku przez wyjście z domu, ukrywają się i uciekają już w trakcie ataku. Po drugie, podejmują działania polegające na poszukiwaniu pomocy na zewnątrz, rozmawiając na temat doznawanej przemocy z krewnymi, znajomymi, sąsiadami, kontaktując się z Policją i organizacjami udzielającymi pomocy ofiarom przemocy³. Najbardziej zaś drastyczną reakcją ofiary jest odwzajemnienie przemocy i zabicie sprawcy po wielu latach stosowanej przez niego przemocy⁴. Sytuację ofiary często porównuje się także do sytuacji ofiar zamachów terrorystycznych, przy czym ofiara przemocy w rodzinie pozostaje w stanie zagrożenia życia zazwyczaj przez dużo dłuższy czas, a sprawcą nie jest obcy terrorysta, lecz najbliższy jej człowiek⁵. Analizując sytuację ofiary, należy wziąć pod uwagę, że zastraszona przez sprawcę ma ona jednak nadzieję na zmianę przez niego zachowania. Ponadto często wstydzi się swojej sytuacji, jest zależna ekonomicznie od sprawcy lub zostaje z nim „ze względu na dzieci”⁶.

¹ H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 29–30.

² H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 31–35.

³ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 36–38.

⁴ S.D. Herzberger, *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 69; szerzej zob. M. Budyń-Kulik, *Zabójstwo tyrana domowego. Studium prawnokarne i wiktymologiczne*, Lublin 2005; U. Nowakowska, *Ofiary i zabójczynie*, Pr. i Pł. 2002/1, s. 8 i n.

⁵ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 35.

⁶ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 145.

Jej zachowanie zależy także od fazy cyklu przemocy. Jeśli jest w dwóch pierwszych, to prawdopodobnie będzie chronić bardziej siebie niż sprawcę. Ale jeśli jest to faza trzecia, ofiara prawdopodobnie zacznie „wycofywać swoje zeznania”, tłumaczyć sprawcę, szukać usprawiedliwień dla jego zachowania („w sumie to on dobry człowiek jest”, „na rodzinę zarabia”, „zdenerwowany był”) lub nawet obwiniać siebie („mogłam zachować się inaczej”, „ja taka głupia jestem, przecież wiem, że on tego nie lubi”)⁷. Ponadto ofiary często uważają, że przemoc jest ich prywatnym problemem, a stereotyp ten może być podtrzymywany przez zachowanie przedstawicieli szeroko rozumianych organów państwa. Utwierdza to ofiary w przekonaniu o braku możliwości otrzymania wsparcia i ochrony⁸. Co za tym idzie, kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie odgrywa Policja, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej publikacji. Podczas gdy zachowania i decyzje ofiar mogą wydawać się irracjonalne⁹, sprawcy w sposób bardzo logiczny potrafią tłumaczyć swoje postępowanie, przy czym najczęściej przedstawiają je jako akt słusznego ukarania ofiary, lub kwestionują swoją odpowiedzialność. Nie przyznają również, że ich zachowanie stanowi nie tylko akt agresji, lecz jest także mechanizmem sprawowania władzy i kontroli oraz narzędziem całkowitego podporządkowania ofiary woli sprawcy¹⁰. Kobiety i dzieci, najczęściej padające ofiarami przemocy w rodzinie, ciągle bowiem jeszcze uznawane są za własność, mężowie i rodzice zaś – za osoby mogące dyscyplinować innych członków rodziny. W wielu opracowaniach odnoszących się do przyczyn i źródeł przemocy w rodzinie podkreśla się, że to akceptacja dla hierarchicznej struktury społeczeństwa powoduje, iż w ramach tej struktury funkcjonują osoby, które wierzą, że mają prawo stosować przemoc wobec pozostałych członków swojej rodziny¹¹. Należy podkreślić, że wbrew dość powszechnemu stereotypowi przyczyną przemocy w rodzinie nie jest alkohol ani

⁷ R. Durda, *Zrozumieć osoby doznające przemocy* [w:] R. Durda, M. Sokołowska, S. Spurek, *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wybrane zagadnienia problemowe*, w druku.

⁸ S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 67.

⁹ Nie można w szczególności oczekiwać od osoby, która przez długi czas pozostawała w stanie zagrożenia zdrowia i doświadczała przemocy, że po przyjeździe Policji natychmiast wystąpi – solidarnie z funkcjonariuszami – przeciwko sprawcy. Szerzej A. Dearing, *The Austrian Model of Counteracting Domestic Violence*, materiał niepublikowany otrzymany od autora.

¹⁰ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 38–40.

¹¹ S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 43.

inna patologia. Alkohol niekiedy współwystępuje, ale nie jest źródłem przemocy, na co wskazuje przede wszystkim liczba sprawców pozostających pod wpływem alkoholu, których Policja zastaje na miejscu zdarzenia podczas interwencji domowej dotyczącej przemocy w rodzinie. W 2020 r. na 73 228 wszystkich sprawców 39 798 osób, tj. około 54% było pod wpływem alkoholu, a statystyki policyjne z poprzednich lat potwierdzają takie proporcje¹². Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej nadal część Polaków zgadza się ze stereotypami dotyczącymi przemocy w rodzinie. Wśród ankietowanych 13% uważa, że istnieją okoliczności, które usprawiedliwiają przemoc w rodzinie, a 24% zgadza się z twierdzeniem, że sprawca przestanie stosować przemoc, gdy trafi na „właściwego partnera, który nie będzie go prowokował”; 16% Polaków stwierdza, że jeśli ofiara przemocy sama nie prosi o pomoc, nie należy się wtrącać; z kolei co drugi respondent (49%) uważa, że ofiary przemocy w rodzinie akceptują swoją sytuację¹³. Badania z 2014 r. wskazują na podobne stereotypy. Prawie 24% respondentów uważa, że do przemocy by nie dochodziło, gdyby nie prowokacje ze strony partnera, przekładając tym samym odpowiedzialność za jej stosowanie ze sprawcy na ofiarę¹⁴. Zgodnie z badaniami CBOS z 2019 r. jedynie 8% osób uważa, że stosowanie przemocy wobec partnerki lub żony w pewnych okolicznościach może być usprawiedliwione¹⁵, co oznacza spadek o 3 punkty procentowe w porównaniu do analogicznego badania przeprowadzonego w 2012 r.

¹² Zob. <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.09.2021 r.).

¹³ Badanie TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie”, Warszawa, październik 2007, https://archiwum.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Przemoc%20w%20rodzinie/wyniki_badan_13.11.07.pdf (dostęp: 5.08.2021 r.); podobnie w zakresie usprawiedliwiania sprawcy okolicznościami zob. badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, czerwiec 2012, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_082_12.PDF (dostęp: 5.08.2021 r.).

¹⁴ Badanie WYG PSDB dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2014 r.) w ramach Projektu pn. „Rodzina polska wolna od Przemocy” dla Programu Operacyjnego PL 14 „Przezwalczenie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014, <https://www.gov.pl/web/rodzina/diagnozy-zjawiska-przemocy-w-rodzinie> (dostęp: 5.08.2021 r.).

¹⁵ Badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, kwiecień 2019, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_048_19.PDF (dostęp: 5.08.2021 r.).

2. Przemoc w rodzinie w liczbach

Głównymi źródłami danych na temat rozmiarów zjawiska przemocy w rodzinie są policyjne i sądowe statystyki odnoszące się do zgłoszonych przypadków oraz postępowań, które zakończono w określonych sprawach¹⁶. Analizując problem przemocy w rodzinie, warto również sięgnąć do badań opinii publicznej, w szczególności w zakresie liczby osób doświadczających tej przemocy¹⁷.

Dane Policji przedstawiają liczbę wypełnionych formularzy „Niebieska Karta” oraz liczby ofiar i sprawców przemocy domowej pochodzące z procedury uregulowanej wcześniej zarządzeniem nr 162 Komendanta Głównego Policji z 18.02.2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”¹⁸, a obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 13.09.2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”¹⁹. Zarządzenie KGP zostało uchylone²⁰ w związku z wprowadzeniem procedury „Niebieskie Karty” do ustawy

¹⁶ Należy zwrócić uwagę na fakt, że statystyka policyjna i sądowa to odrębne od siebie systemy, a co za tym idzie – trudno jest ustalić, ilu sprawców przestępstw stwierdzonych, które wskazane są w statystyce policyjnej, zostało osądzonych i jakie orzeczenia zapadły. Szerzej B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne*, Warszawa 2007, s. 149. Jednocześnie jednak może zastanawiać zestawienie liczby sprawców przemocy w rodzinie podawanej na podstawie procedury „Niebieskie Karty” oraz liczby postępowań prowadzonych w sądzie – czterokrotnie niższej, nawet gdy uwzględnimy fakt, że zachowania składające się na przemoc w rodzinie nie zawsze będą wyczerpywać znamiona przestępstwa znęcania się.

¹⁷ Warto wspomnieć także o badaniach przeprowadzonych w ramach International Violence Against Women Survey, których celem było m.in. ustalenie rozmiarów i rodzajów przemocy doznawanej w relacjach partnerskich. Wyniki badań w Polsce wykazały, że ponad 1/3 kobiet doznała w swoim życiu przemocy fizycznej, seksualnej lub jednocześnie obu ze strony mężczyzn, a 15% kobiet – przemocy ze strony swojego aktualnego lub byłego partnera. Szerzej B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet...*, s. 58–62.

¹⁸ Dz.Urz. KGP Nr 4, poz. 30.

¹⁹ Dz.U. Nr 209, poz. 1245.

²⁰ Zarządzenie nr 1313 Komendanta Głównego Policji z 7.12.2011 r. uchylające zarządzenie w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” (Dz.Urz. KGP Nr 10, poz. 75).

z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²¹ oraz szczegółowymi regulacjami w tym zakresie ujętymi we wskazanym rozporządzeniu. Warto wspomnieć, że wydane zostały Wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z 15.12.2020 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia²².

Tabela 1.1. Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta”²³

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
61 047	77 808	75 495	73 531	75 662	73 153	74 313	72 601

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.09.2021 r.).

Tabela 1.2. Liczba ofiar przemocy domowej według procedury „Niebieskie Karty”

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba ofiar przemocy domowej ogółem, w tym:	86 797	105 332	97 501	91 789	92 529	88 133	88 032	85 575
kobiety	58 310	72 786	69 376	66 930	67 984	65 057	65 195	62 866
mężczyźni	9 233	11 491	10 733	10 636	11 030	10 672	10 676	10 922
małoletni	19 254	21 055	17 392	14 223	13 515	12 404	12 161	11 787

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.09.2021 r.).

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1249

²² Dz.Urz. KGP poz. 63.

²³ Należy jednocześnie wskazać, że wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” może nastąpić nie tylko przez Policję, a zatem liczba wypełnionych formularzy wskazana w tabeli 1.1 nie jest wyczerpująca, nie obejmuje bowiem danych z działalności innych upoważnionych do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” podmiotów, choć to Policja w znaczącej części wszczyna procedurę; szerzej zob. komentarz do art. 9d.

Tabela 1.3. Liczba osób podejrzewanych o przemoc

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba osób podejrzewanych o przemoc ogółem, w tym:	61 450	78 489	76 034	74 155	76 206	73 654	74 910	73 228
kobiety	4 440	5 301	5 244	5 461	5 878	6 045	6 448	6 677
mężczyźni	56 755	72 791	70 484	68 321	70 035	67 306	68 148	66 198
nieletni	255	397	306	373	293	303	314	353

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.09.2021 r.).

Warto w tym miejscu podkreślić, że do 2011 r. włącznie Policja zbierała dane na podstawie procedury NK uregulowanej zarządzeniem KGP i odnotowywała liczbę interwencji domowych dotyczących przemocy w rodzinie, a nie – liczbę Niebieskich Kart. W 2011 r. natomiast na podstawie upoważnienia zawartego w znowelizowanej w 2010 r. ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów – pierwszy akt prawny powszechnie obowiązujący określający procedurę NK. Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta” w ostatnich latach przekraczała 70 tys. (tabela 1.1). Liczba ofiar ujęta w policyjnych statystykach w ostatnich 3 latach przedstawionych w tabeli przekraczała 85 tys., wcześniej 90 tys., zaś w 2014 r. wyniosła ponad 105 tys.

Znaczącą większość ofiar przemocy w rodzinie według procedury NK stanowią kobiety (w 2020 r. – 73%). Drugą pod względem liczebności grupą są osoby małoletnie (w 2020 r. – 14%). Pozostałe ofiary w 2020 r., około 13% – to mężczyźni (tabela 1.2). Największą grupę wśród sprawców przemocy w rodzinie w poszczególnych latach – ponad 90% – stanowią według procedury NK mężczyźni, kobiety to – w 2020 r. – niespełna 9%, nieletni – poniżej 1% (tabela 1.3). Z danych zebranych przez Policję (według NK) wynika więc, że statystycznym sprawcą przemocy w rodzinie jest mężczyzna, a statystyczną ofiarą – kobieta, w dalszej kolejności – dziecko lub mężczyzna. Natomiast jeśli pod uwagę weźmiemy wyłącznie osoby dorosłe, to w poszczególnych latach ponad 85% dorosłych ofiar przemocy w rodzinie stanowią kobiety.

Dane Policji przedstawiają również liczbę postępowań wszczętych na podstawie poszczególnych przepisów ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny²⁴. Dla niniejszego opracowania zasadnicze znaczenie mają informacje na temat liczby przestępstw stwierdzonych z art. 207 k.k., zachowania składające się bowiem na przemoc w rodzinie wyczerpują najczęściej znamiona tego przestępstwa. Artykuł 207 k.k. określa przestępstwo fizycznego lub psychicznego znęcania się nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, które zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kwalifikowanymi typami znęcania się są: znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny (art. 207 § 1a k.k., wprowadzony 13.07.2017 r.), działanie sprawcy ze szczególnym okrucieństwem (art. 207 § 2 k.k.) oraz znęcanie, którego następstwem jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie (art. 207 § 3 k.k.)²⁵.

Szczegółowe dane liczbowe w zakresie przestępstw stwierdzonych z art. 207 k.k. przedstawia tabela 1.4.

Tabela 1.4. Przestępstwa stwierdzone²⁶ z art. 207 k.k.

Rok	Art. 207 § 1–3
2020	16 259
2019	16 416
2018	15 269
2017	15 824
2016	14 513
2015	14 191
2014	17 523
2013	17 513
2012	17 785
2011	18 832

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwno-7/63507,Znecanie-sie-art-207.html> (dostęp: 15.09.2021 r.).

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.

²⁵ Przemoc w rodzinie, która ma charakter przemocy seksualnej, może natomiast wyczerpywać znamiona przestępstwa zgwałcenia (art. 197 k.k.).

²⁶ Zgodnie z Objasnieniami pojęć w Policynjnej Statystyce Przestępstw przestępstwo stwierdzone to zbrodnia lub występkek ścigany z oskarżenia publicznego, objęty postępowaniem przygotowawczym skierowanym przez Policję do prokuratury do zakończenia.

Warto wspomnieć, że Policja gromadziła również dane na temat liczby zabójstw z podziałem na ich motywy. Brak było sformułowania w tej statystyce motywu wyraźnie odnoszącego się do przemocy w rodzinie, choć można przypuszczać, że zabójstwa popełnione w wyniku tej przemocy mieściły się w kategorii „nieporozumienia rodzinne”. Kategoria ta obejmowała jednak zabójstwa, których motywem były szeroko pojęte nieporozumienia rodzinne, a nie tylko te czyny, które zostały popełnione jako następstwo lub skutek przemocy domowej (tabela 1.5).

Tabela 1.5. Artykuł 148 k.k. Dane statystyczne dotyczące liczby przestępstw stwierdzonych w odniesieniu do zabójstw o różnych motywach

	Zabójstwa ogółem	Motyw rabunkowy	Motyw seksualny	Motyw „na zlecenie”	Motyw nieporozumień rodzinnych	Motyw nieustalony	Inny motyw ²⁷
2016	467	24	4	7	126	181	125
2015	499	43	6	4	135	185	126
2014	529	37	6	1	143	199	142
2013	574 ²⁸	31	11	9	168	197	135
2012	582	57	7	8	168	142	200
2011	662	61	14	1	198	194	194
2010	680	65	11	8	197	191	208
2009	729	55	9	11	221	260	173
2008	759	68	19	8	247	188	229
2007	848	60	21	13	262	216	276
2006	816	83	22	6	261	180	257
2005	837	90	19	13	244	236	235
2004	980	124	25	13	310	244	215
2003	1 039	121	33	25	271	267	322

Źródło: Komenda Główna Policji, www.policja.pl oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji www.mswia.gov.pl.

²⁷ Od 2012 r. wyodrębniony jest także motyw porachunków przestępczych, ale dla ujednoczenia danych w tabeli liczba zabójstw popełnionych z tego motywu została włączona do kolumny obejmującej inne motywy; co roku to liczba nieprzekraczająca kilku przypadków.

²⁸ Liczba 574 została podana zarówno na stronie internetowej Policji, jak i w Raporcie o stanie bezpieczeństwa, natomiast pozostałe liczby w tym wierszu po ich zsumowaniu nie dają tej wartości.

Obecnie brak jest w serwisie internetowym Policji takiej zbiorczej statystyki, natomiast określone dane na temat do motywów zabójstw 2016 r. wynikały z publikowanych corocznie przez Policję oraz MSWiA Raportów o stanie bezpieczeństwa.

Jeśli chodzi o dane statystyczne pochodzące z orzecznictwa sądowego, to należy mieć na uwadze, że przemoc w rodzinie wykracza swoim zakresem przedmiotowym poza ustawowe znamiona przestępstwa znęcania się nad osobami najbliższymi z art. 207 k.k. W związku z szeroką definicją przemocy w rodzinie określoną w art. 2 u.p.p.r., która może wyczerpywać ustawowe znamiona różnych przestępstw, w sądowych formularzach statystycznych uwzględniono statystyki przestępstw, które mogą zostać zakwalifikowane jako przemoc w rodzinie, określonych w przepisach:

- 1) art. 148 § 1–4 k.k. – zabójstwo,
- 2) art. 156 § 1–3 k.k. – spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu,
- 3) art. 157 § 1 k.k. – spowodowanie średniego i lekkiego uszczerbku na zdrowiu,
- 4) art. 189 k.k. – pozbawienie wolności,
- 5) art. 190 k.k. – groźba bezprawna,
- 6) art. 190a k.k. – uporczywe nękanie (stalking),
- 7) art. 191 k.k. – przemoc lub groźba bezprawna w celu zmuszenia do określonego zachowania,
- 8) art. 191a k.k. – utrwalanie i rozpowszechnianie wizerunku nagiej osoby,
- 9) art. 197 § 1–3 k.k. – zgwałcenie,
- 10) art. 198 k.k. – współżycie płciowe z osobą w stanie ograniczonej poczytalności,
- 11) art. 199 k.k. – wymuszenie współżycia płciowego na osobie podległej, w krytycznym położeniu,
- 12) art. 200 § 1 i 3 k.k. – pedofilia – uprawianie, prezentowanie treści,
- 13) art. 201 k.k. – kazirodztwo,
- 14) art. 202 § 1–4b k.k. – prezentowanie treści pornograficznych,
- 15) art. 203 k.k. – doprowadzenie przemocą innej osoby do uprawiania prostytucji,
- 16) art. 207 k.k. – znęcanie się nad osobami najbliższymi,
- 17) art. 208 k.k. – rozpijanie małoletnich.

Co istotne, spośród przestępstw kwalifikujących się jako przemoc w rodzinie przestępstwo znęcania się jest najczęstszym przykładem przemocy w rodzinie²⁹.

Statystyki sądowe pokazują liczbę orzeczeń sądowych wydanych w sprawach o znęcanie się, w tym rodzaj orzeczenia oraz rodzaj i wymiar kary. W 2019 r. w Polsce z art. 207 k.k. w sądach rejonowych ogółem osądzono 11 545 osób (przy czym 37 osób z art. 207 § 2 i 3 stanowiących typy kwalifikowane przestępstwa), z czego: 9603 osoby skazano, a 224 uniewinniono. Wobec 1172 osób warunkowo umorzono postępowanie, a wobec 544 umorzono postępowanie. Za winnych w 2020 r. uznano zatem 93% oskarżonych³⁰.

Wobec 204 skazanych wymierzono kary mieszane, wobec 351 – karę grzywny samoistnej, 1913 – karę ograniczenia wolności. Jeśli chodzi o karę pozbawienia wolności, to orzeczono ją wobec 7130 osób. Oznacza to, że wobec prawie 75% skazanych orzeczono karę pozbawienia wolności. Należy jednak wskazać, że w przypadku 4502 skazanych na karę pozbawienia wolności warunkowo zawieszono jej wykonanie, a jedynie 2628 sprawców zostało skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Wobec 63% sprawców orzeczono zatem karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania³¹.

Jeżeli spojrzymy na kary wymierzane wobec skazanych z art. 207 § 1 k.k. (liczba skazań z § 2 i 3 w tym zakresie jest symboliczna), to jedynie wobec 1% skazanych na karę pozbawienia wolności orzeczono ten rodzaj kary w wymiarze powyżej 2 lat. Natomiast 85% sprawców zostało skazanych na nie więcej niż rok pozbawienia wolności. Wymierzając karę pozbawienia

²⁹ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> (dostęp: 5.08.2021 r.).

³⁰ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za na lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

³¹ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za na lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

wolności za czyn z art. 207 § 1 k.k., sądy stosowały ją zatem w dolnych granicach ustawowego zagrożenia³².

Od 2014 r. gromadzone są przez sądy informacje dotyczące płci sprawców przestępstw. W 2019 r. na 9603 osób skazanych było 389 kobiet oraz 9214 mężczyzn. Mężczyźni stanowili zatem 95% skazanych. Z kolei wśród osób pokrzywdzonych przestępstwem z art. 207 § 1 k.k. w 2019 r. było:

- 11 585 kobiet,
- 2690 mężczyzn,
- 2803 małoletnich, w tym 1386 dziewczynek i 1417 chłopców³³.

Wśród pokrzywdzonych 68% stanowiły kobiety, 16% to dzieci i 16% – mężczyźni. Jeśli pod uwagę wziąć jedynie osoby dorosłe pokrzywdzone tym przestępstwem, to kobiety stanowią 80%.

Istotnym źródłem informacji na temat zjawiska przemocy w rodzinie mogą być również badania opinii publicznej. Należy mieć jednak na uwadze, że przemoc w rodzinie jest problemem trudnym do badania, agresja bowiem ze strony osób najbliższych, jeżeli nie mieści się w wyobrażeniu człowieka o tym, co normalne i słuszne, może być wstydliwie ukrywaną tajemnicą, a pewne grupy respondentów mogą w ogóle przemilczać te zjawiska. Ofiarom przemocy łatwiej jest podawać przykłady osób pokrzywdzonych niż mówić o własnych doświadczeniach³⁴.

Z wyników badań Centrum Badania Opinii Społecznej z 2005 r. wynika, że 12% Polaków przynajmniej raz zostało uderzonych przez współmałżonka (partnera, partnerkę), a 27% badanych pozostających w stałym związku doświadczyło wyzwisk, krzyków i agresji słownej. Natomiast ponad 1/3 badanych (37%) znało przynajmniej jedną kobietę – ofiarę

³² Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

³³ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

³⁴ Podkreśla to w swoich raportach z badań CBOS, www.cbos.pl.

przemocy swojego partnera³⁵. Badania TNS OBOP z 2017 r. natomiast pokazały, że znaczny odsetek, bo prawie 2/3 (64%) Polaków i Polek, zna w swoim otoczeniu, sąsiedztwie takie rodziny, o których słyszeli lub wiedzą, że dochodzi w nich do różnych form przemocy. Wśród znanych sobie rodzin badani dostrzegają najczęściej występowanie przemocy psychicznej (52% respondentów) oraz fizycznej (44% ankietowanych). Więcej niż co trzecia osoba (36%) doświadczyła jakiejś formy przemocy od członka rodziny. Ogólnie ponad 2/5 osób (42%) zamieszkuje lub zamieszkiwało w gospodarstwie domowym, w którym dochodziło do przemocy (byli ofiarą przemocy, jej sprawcą lub świadkiem stosowania jej wobec innego członka rodziny)³⁶. W badaniu przeprowadzonym w 2014 r. pośredni świadkowie przemocy istotnie częściej deklarowali, że znają przypadki przemocy w rodzinie wobec kobiet niż wobec mężczyzn (odpowiednio 36,9% i 20,2%)³⁷.

Z kolei zgodnie z ostatnim badaniem CBOS z 2019 r. więcej niż co piąty badany (22%) przyznał, że zna osobiście lub z widzenia kobiety bite przez mężów/partnerów. W porównaniu z wynikami sprzed 7 lat CBOS odnotował spadek odsetka ankietowanych deklarujących znajomość ofiar przemocy domowej. W zestawieniu z rokiem 2002, kiedy pierwszy raz CBOS pytał o tę kwestię, prawie dwukrotnie zmalał odsetek badanych twierdzących, że w ich otoczeniu są kobiety doświadczające przemocy ze strony partnerów, a także wyraźnie ubyło ankietowanych deklarujących, że znają wiele oraz kilka takich kobiet. Kobiety nieco częściej przy tym niż

³⁵ Badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, luty 2005, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_027_05.PDF (dostęp: 5.08.2021 r.).

³⁶ Badanie TNS OBOP dla MPiPS „Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie”. Więcej wyników badań opinii publicznej przeprowadzonych dla MPiPS – w tym wyniki badań TNS OBOP na temat zjawiska przemocy w rodzinie wobec dzieci (2008 r.) oraz wyniki badań Instytutu Psychologii PAN dotyczące przemocy w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych (2009 r.) – są dostępne na stronie www.mpips.gov.pl. Zob. również wyniki cyklicznych badań „Przemoc i konflikty w domu” przeprowadzanych przez CBOS, www.cbos.pl.

³⁷ Badanie WYG PSDB dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2014 r.) w ramach Projektu pn. „Rodzina polska wolna od przemocy” dla Programu Operacyjnego PL 14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014.

mężczyźni dostrzegają w swoim otoczeniu kobiety doświadczające przemocy ze strony mężów. Co czwarta respondentka deklaruje, że zna co najmniej jedną kobietę bitą przez męża. Jeśli chodzi o odpowiedzi o bardziej osobiste doświadczenia związane z przemocą – tj. czy respondentki lub respondenci sami kiedykolwiek padli ofiarą przemocy fizycznej ze strony partnera/partnerki oraz czy im zdarzyło się uderzyć partnera/partnerkę podczas kłótni, to zgodnie z deklaracjami co dziesiąta badana osoba, która kiedykolwiek była w stałym związku, doświadczyła agresji ze strony partnera lub partnerki. Najczęściej były to pojedyncze zdarzenia. Można zauważyć, że od 17 lat, od kiedy CBOS pyta o tę kwestię, odsetek deklarujących, że doświadczyli przemocy ze strony partnera lub partnerki, kształtuje się na względnie stabilnym poziomie³⁸.

Należy także wspomnieć o badaniu dotyczącym przemocy wobec kobiet przeprowadzonym przez Agencję Praw Podstawowych UE (APP)³⁹. Jego wyniki opracowano na podstawie wywiadów z 42 tys. kobiet z 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Podczas badania zapytano je o ich doświadczenia związane z przemocą fizyczną, seksualną i psychiczną, w tym o przypadki przemocy w rodzinie, jak również o przypadki nękania, tzw. stalkingu, molestowania seksualnego. Zgodnie z wynikami badania około 31% kobiet doświadczyło raz lub więcej niż raz przemocy fizycznej po ukończeniu 15. roku życia. Jedna na 10 kobiet doświadczyła przemocy seksualnej od czasu ukończenia 15. roku życia, natomiast jedna na 20 została zgwałcona. Ponad jedna na pięć kobiet doświadczyła przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony aktualnego lub byłego partnera, a ponad jedna na 10 kobiet przyznaje, że padła ofiarą przemocy seksualnej ze strony dorosłego przed ukończeniem 15. roku życia. Warto ponadto zaznaczyć, że zaledwie 14% kobiet zgłosiło Policji doświadczony przez nie najpoważniejszy przypadek przemocy w rodzinie, natomiast najpoważniejszy przypadek przemocy pozadomowej zdecydowało się zgłosić Policji 13% kobiet. Według badań Polska na tle całej Unii Europejskiej odznacza się najniższym wskaźnikiem przemocy

³⁸ Badanie CBOS z 2019 r. „Przemoc i konflikty w domu”.

³⁹ Przemoc wobec kobiet, Agencja Praw Podstawowych, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-results-glance> (dostęp: 5.08.2021 r.).

doświadczanej przez kobiety od obecnego lub byłego partnera. Najgorzej pod tym względem jest w Danii, Francji i Finlandii. Jak wyjaśniała sama APP, obserwowane rozbieżności między państwami mogą wynikać z dodatkowych czynników, takich jak to, czy w danym państwie rozmawianie z innymi osobami, w tym z osobami przeprowadzającymi badania, na temat doświadczeń związanych z przemocą wobec kobiet postrzega się jako akceptowalne z kulturowego punktu widzenia, a także to, czy zwiększenie równouprawnienia płci w danym państwie mogłoby przyczynić się do zwiększenia częstotliwości zgłaszania aktów przemocy wobec kobiet z uwagi na fakt, że społeczeństwa o wyższym poziomie równouprawnienia reagowałyby na takie przypadki w bardziej otwarty i stanowczy sposób. Niski wskaźnik przemocy wobec kobiet w Polsce nie oznacza zatem, że kobiety w Polsce doświadczają przemocy ze względu na płeć w mniejszym stopniu niż Dunki, Francuzki czy Finlandki, a jedynie wskazuje na niską zgłaszalność i duże tabu wokół zjawiska, które powoduje mniejszą gotowość do mówienia o swoich doświadczeniach, co oznacza w efekcie pozostawienie wielu ofiar, o których nie wiemy, bez potrzebnego wsparcia.

3. Międzynarodowe akty prawne i inne dokumenty dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie

3.1. Uwagi ogólne

Zobowiązania państwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są przedmiotem wielu międzynarodowych aktów prawnych i innych dokumentów, w szczególności regulacji dotyczących praw człowieka. Należy jednak podkreślić, że międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka odgrywają w kształtowaniu poziomu ochrony praw jednostki w państwie rolę jedynie pomocniczą, niejako z zewnątrz kontrolując systemy krajowe i podejmując próbę ich korygowania. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze dokumenty, które mogą mieć znaczenie dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przyjęte w ramach trzech podstawowych systemów – Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

Na wstępie należy wspomnieć, że przemoc w rodzinie rozpatrywana jest w kategoriach naruszeń praw człowieka od stosunkowo krótkiego czasu. Tradycyjne rozumienie praw i wolności człowieka zakładało bowiem możliwość ich naruszenia jedynie przez instytucje władzy, a co za tym idzie, powodowało podział na publiczną sferę życia, w której dochodzi do takich naruszeń, oraz na sferę prywatną, gdzie relacje między jednostkami nie mogą stanowić podłoża naruszeń praw człowieka. Obecnie uznaje się, że przemoc w rodzinie stanowi naruszenie praw człowieka – do życia, zdrowia, nietykalności cielesnej, a przede wszystkim naruszenie godności ludzkiej, zaniechanie zaś przez organy państwa ścigania i karania sprawców przemocy domowej lub zaniechanie tych obowiązków może powodować ograniczenie możliwości realizacji tych praw człowieka⁴⁰, a co za tym idzie, można rozważać kwestię naruszenia przez władzę danego państwa praw człowieka. Coraz częściej podkreśla się również, że przemoc w rodzinie nie jest neutralna ze względu na płeć⁴¹ – dokonywana jest bowiem najczęściej przez mężczyzn, a dotyczy najczęściej kobiety – co znalazło wyraz w regulacjach międzynarodowych aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw człowieka kobiet, z których część zostanie

⁴⁰ Państwo, któremu zarzuca się zaniechania w tym zakresie, powinno wykazać, że podjęło odpowiednie środki w celu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i że środki te zostały podjęte bez dyskryminacji, zgodnie z art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W przypadku przemocy w rodzinie oznacza to, że ściganie sprawcy prowadzono z równym zaangażowaniem jak ściganie w innych sprawach, innymi słowy, że ściganie przestępstw dotyczących statystycznie kobiety, do których zalicza się przemoc w rodzinie, organy państwa podejmują z podobną determinacją jak ściganie przestępstw popełnianych statystycznie wobec mężczyzn. Szerzej K. Roth, *Domestic Violence as an International Human Rights Issue* [w:] *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, ed. R.J. Cook, Philadelphia 1994, s. 326 i n.

⁴¹ Jak stwierdza E. Zielińska, najbardziej gwałtowna debata na forum międzynarodowym na temat przemocy ze względu na płeć miała miejsce w latach 90. XX w. Wtedy w celu bardziej skutecznej ochrony kobiet przed przemocą odwołano się do retoryki praw człowieka, a w dokumencie końcowym Światowej Konferencji Praw Człowieka, zorganizowanej w 1993 r. w Wiedniu, podkreślono, że prawa kobiet są prawami człowieka. Zob. E. Zielińska, *Międzynarodowe standardy postępowania wobec ofiar przemocy ze względu na płeć* [w:] *Poszanowanie godności ofiar przestępstw*, red. nauk. T. Cielecki, red. meryt. A.M. Guźdebska-Rusiecka, Legionowo 2002, s. 37 i n.

przedstawiona poniżej⁴². Niekiedy porównuje się przemoc w rodzinie do tortur, a co za tym idzie – postuluje się rozważenie stosowania międzynarodowych instrumentów zakazujących tortur do przemocy domowej⁴³. Omówienie regulacji dotyczących kwestii tortur przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

3.2. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Systemem ONZ jest systemem ochrony praw człowieka, który obejmuje cały świat, tj. posiada przymiot powszechności lub uniwersalności. W jego ramach działają traktatowe systemy kilku konwencji, z których dla niniejszego opracowania znaczenie mają przede wszystkim cztery – MPPOiP oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.⁴⁴, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r.⁴⁵ oraz Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r.⁴⁶ Realizację postanowień tych aktów nadzorują odpowiednio: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet oraz Komitet Praw Dziecka, a kontrola

⁴² Wypada wspomnieć, że w związku z używaniem przez autorkę, podczas pełnienia przez nią funkcji Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, sformułowania „przemoc wobec kobiet” do BRPO wpłynęły petycje żądające jej dymisji; petycje oraz odpowiedź na nie: <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/petycja/zriiii05332018> (dostęp: 20.11.2018 r.).

⁴³ Za istotne podobieństwa przemocy w rodzinie oraz tortur, o których mowa w art. 1 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10.12.1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378) oraz art. 7 MPPOiP, uznano doznawanie przez ofiarę cierpień fizycznych lub psychicznych oraz zadawanie ich przez sprawcę w celu zmuszenia do określonego zachowania (w przypadku tortur – np. w celu uzyskania informacji, w przypadku przemocy w rodzinie – w celu podporządkowania sobie ofiary). Ponadto w obu sytuacjach ofiara uśiuguje uniknąć bólu i cierpienia, ochronić innych lub powstrzymać sprawcę. Szerzej R. Copelon, *Intimate Terror: Understanding Domestic Violence as Torture* [w:] *Human Rights...*, s. 116 i n.

⁴⁴ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁴⁵ Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

⁴⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

przestrzegania ich postanowień dokonywana jest przez system sprawozdań. W sprawozdaniach państwa przedstawiają środki podjęte w celu realizacji praw oraz trudności pojawiające się w tym zakresie. Do procesu sprawozdawczego dopuszczone są organizacje pozarządowe, które przedkładają raporty alternatywne, czyli raporty-cienie (ang. *shadow reports*). Na podstawie sprawozdania i przeprowadzonej nad nim dyskusji dany komitet wydaje tzw. uwagi końcowe (ang. *concluding comments, concluding observations*), zawierające konkretne zalecenia dla państw. W przypadku naruszenia postanowień MPPOiP lub CEDAW obywatele mogą dochodzić swoich praw przez złożenie zawiadomienia (ang. *communication*), w wyniku którego Komitet wydaje opinię, stwierdzając, czy postanowienia traktatu zostały naruszone, a jeśli tak, to jakie niezbędne działania państwo zobowiązane jest podjąć. Na podstawie doświadczeń wynikających z rozpatrywania zawiadomień i sprawozdań państw komitety przygotowują uwagi ogólne (ang. *general comments*) zawierające interpretację poszczególnych postanowień paktów i konwencji⁴⁷.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zawiera wiele postanowień, które można odnieść do przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Z analizy uwag końcowych Komitetu Praw Człowieka wynika, że przemoc w rodzinie może powodować naruszenie art. 6 MPPOiP, statuującego prawo do życia, art. 7 określającego zakaz tortur lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karanie oraz art. 23 dotyczącego ochrony rodziny. Należy wziąć ponadto pod uwagę art. 3 MPPOiP zobowiązujący państwa do zapewnienia mężczyznom i kobietom równego prawa do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych wymienionych w Pakcie oraz art. 26 wskazujący, że wszyscy są równi wobec prawa i uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. W uwagach końcowych przygotowanych po rozpatrzeniu w 2004 r. V okresowego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Paktu (za lata 1995–2003) Komitet Praw Człowieka odniósł się właśnie do wyżej wskazanych art. 3 i 7 MPPOiP, odnotowując dużą

⁴⁷ R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 57 i n.

liczbę przypadków przemocy w rodzinie. Komitet zalecił Polsce szkolenia przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zapewnienie ochrony ofiarom przemocy przez instytucję zakazu kontaktów sprawcy z ofiarą. W 2010 r. z kolei, po rozpatrzeniu VI sprawozdania okresowego Polski z realizacji postanowień MPPOiP, obejmującego okres od 1.10.2003 r. do 15.10.2008 r., Komitet wyraził troskę ze względu na wysoką liczbę odmów wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie w stosunku do liczby zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, długotrwałe procedury ścigania zniechęcające ofiary do składania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa oraz zwiększające ich bezbronność oraz niewystarczającą liczbę specjalistów i specjalistek w ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Komitet odnotował także, że choć prawo przewiduje możliwość zastosowania wobec sprawcy przemocy w rodzinie zakazów i nakazów, to Policja nie ma uprawnień, by natychmiast, na miejscu zdarzenia, zakazy te i nakazy wydać. W 2016 r. po rozpatrzeniu VII sprawozdania okresowego Polski Komitet, wyrażając zaniepokojenie dużą liczbą kobiet będących ofiarami przemocy w rodzinie, odnotował szczególnie brak mechanizmów zapewniających natychmiastową ochronę kobiet – ofiar przemocy w rodzinie, małą liczbę wydanych nakazów i zakazów w ramach możliwych do zastosowania mechanizmów izolacji sprawcy od ofiary, niewystarczającą liczbę schronisk i wyspecjalizowanych ośrodków pomocy oraz małą liczbę postępowań karnych i wyroków⁴⁸. Zaniepokojenie dużą liczbą przypadków przemocy domowej wyraził również Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przy rozpatrywaniu w 2002 r. sprawozdania Polski z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych za lata 1995–1998. Komitet zalecił, aby Polska zwiększyła nakłady budżetowe na zwalczanie przemocy w rodzinie, w tym na ośrodki interwencji kryzysowej, gdzie ofiary przemocy domowej mogą znaleźć

⁴⁸ Uwagi końcowe dotyczące poszczególnych sprawozdań Polski z MPPOiP– strona Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=POL&Lang=EN (dostęp: 5.08.2021 r.). Kolejne, VIII sprawozdanie Polski za kolejne lata powinno zostać przedłożone w 2021 r.

bezpieczne miejsce pobytu oraz wsparcie⁴⁹. Przemoc w rodzinie, również jako przemoc ze względu na płeć, stanowi bowiem znaczącą przeszkodę w realizacji praw wskazanych w Pakcie. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 MPPGSiK państwa zobowiązują się zagwarantować wykonywanie praw wymienionych w Pakcie bez żadnej dyskryminacji m.in. ze względu na płeć, a zgodnie z art. 3 zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w pakcie. Po rozpatrzeniu sprawozdania Polski w 2016 r. Komitet zalecił, aby ofiary przemocy domowej miały natychmiastową ochronę i skuteczną egzekucję przestrzegania nakazów ochrony wydanych wobec sprawców przemocy w rodzinie, zwiększyć liczbę centrów i placówek, które oferują ochronę i pomoc ofiarom przemocy, prowadzić kampanie podnoszące świadomość społeczną, aby przemoc wobec kobiet była społecznie niedopuszczalna, oraz rozpowszechniać informacje o dostępnych środkach zapobiegających aktom przemocy wobec kobiet⁵⁰.

Kolejnym aktem, z którego wynikają zobowiązania Polski w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jest Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, czyli CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), określana jako międzynarodowa karta praw kobiet. Co istotne, obowiązki państwa w zakresie likwidacji dyskryminacji kobiet przewidziane w konwencji dotyczą nie tylko sfery publicznej, lecz także prywatnej. Artykuł 2 CEDAW zobowiązuje bowiem państwo do likwidacji dyskryminacji przez jakąkolwiek osobę, organizację lub przedsiębiorstwo. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet nie nakłada jednak na państwa-strony wyraźnych obowiązków w zakresie przeciwdziałania przemocy, w tym przemocy w rodzinie. Tę lukę wypełniła interpretacja CEDAW dokonana przez Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, w szczególności

⁴⁹ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Poland, 2002-12-19, E/C.12/1/Add.82, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1%2FAdd.82&Lang=en (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁵⁰ E/C.12/POL/CO/6, <https://undocs.org/en/E/C.12/POL/CO/6> (dostęp: 15.09.2021 r.). Kolejne, VII sprawozdanie Polski powinno zostać przedstawione w 2021 r.

w formie Ogólnej rekomendacji nr 19. Komitet uznał w niej, że definicja dyskryminacji zawarta w CEDAW obejmuje przemoc ze względu na płeć, tj. przemoc wymierzoną w kobietę z powodu faktu, że jest kobietą, lub przemoc dotykającą kobiety w nieproporcjonalny sposób, a także uznał, że przemoc ze względu na płeć może naruszać określone postanowienia konwencji niezależnie od tego, czy w sposób wyraźny przemoc ta jest choćby tylko wspomniana w ich treści. W rekomendacji podkreśla się, że przemoc ze względu na płeć jest formą dyskryminacji, która w sposób istotny wpływa na możliwości kobiet w zakresie realizacji praw i wolności na zasadach równości z mężczyznami, a także narusza prawo do życia, wolność od tortur albo okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania, prawo do wolności i bezpieczeństwa, równość wobec prawa, równouprawnienie w rodzinie, prawo do najwyższych standardów ochrony zdrowia. Odnosząc się do art. 16 CEDAW, Komitet podkreślił w rekomendacji, że przemoc w rodzinie stanowi najbardziej zdradliwą formę przemocy wobec kobiet, i wskazał, że w relacjach rodzinnych kobiety narażone są na wszelkie rodzaje przemocy, w tym bicie, gwałt, przemoc psychiczną, a brak niezależności ekonomicznej zmusza je do pozostania w krzywdzących związkach. Komitet uznał ponadto, analizując art. 2 lit. f, art. 5 i 10 lit. c CEDAW, że przemoc w rodzinie jest spowodowana również przez tradycyjne przekonania, zgodnie z którymi kobiety są podległe mężczyznom lub odgrywają stereotypowe role, usprawiedliwiające przemoc ze względu na płeć jako formę ochrony i kontroli kobiet. W rekomendacji Komitet wezwał państwa do podjęcia, w celu pełnej implementacji CEDAW, odpowiednich i skutecznych środków w zakresie przeciwdziałania przemocy, niezależnie od tego, czy ma ona miejsce w sferze publicznej czy prywatnej. Państwa powinny w szczególności zadbać, aby przepisy prawne umożliwiały skuteczną ochronę ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto konieczne jest organizowanie szkoleń uwrażliwiających na kwestie płci dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienie realizacji programów korekcyjnych dla sprawców przemocy⁵¹.

⁵¹ General Recommendation No. 19 „Violence against women”, przyjęta 29.01.1992 r.; zob. także General Recommendation No. 12, przyjęta w 1989 r., w której Komitet wezwał państwa do zawierania w sprawozdaniach informacji o działaniach podjętych w zakresie przemocy ze względu na płeć, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> (dostęp 5.08.2021 r.).

W uwagach końcowych wydanych w 2007 r., po rozpatrzeniu przedłożonych przez Polskę sprawozdań okresowych IV i V (połączonych, za lata 1990–1998) oraz VI sprawozdania (1998–2002) z realizacji CEDAW, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet wyraził zaniepokojenie w szczególności z powodu luk prawnych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, traktowania zjawiska przemocy domowej jako problemu neutralnego płciowo, niewystarczającej pomocy dla ofiar przemocy, w tym braku narzędzi prawnych umożliwiających natychmiastową izolację sprawcy przemocy od ofiary, braku bezpłatnego poradnictwa prawnego, jak również niewystarczającej liczby schronisk dla ofiar przemocy. Komitet zaapelował więc, aby Polska zapewniła ofiarom możliwość korzystania z takich instytucji jak zakaz kontaktów sprawcy przemocy w rodzinie z ofiarą wydawany przez Policję, jak również dostępu do schronisk gwarantujących ofierze bezpieczeństwo, bezpłatną pomoc prawną, a także aby systematycznie zbierała dane uwzględniające typ stosowanej przemocy oraz charakter związku między sprawcą a ofiarą. Ponadto Komitet zalecił Polsce przeprowadzenie kampanii mającej na celu zwiększenie świadomości odnośnie do zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej⁵². W 2014 r. Komitet po rozpatrzeniu VII i VIII sprawozdania Polski przypomniał rządowi o swoich rekomendacjach wydanych poprzednio. Ponadto zalecił przyspieszenie ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11.05.2011 r.⁵³, a także harmonizację polskiego ustawodawstwa z konwencją, przyjęcie kompleksowej strategii mającej na celu zapobieganie i eliminowanie wszelkich form przemocy wobec kobiet, w tym starszych kobiet i kobiet z niepełnosprawnościami, w życiu publicznym i prywatnym, oraz ustanowienie odpowiedniego mechanizmu koordynacji i monitorowania w celu skutecznego zapobiegania wszelkim formom przemocy wobec kobiet i ich eliminowania. Rekomendował także zmianę definicji przemocy wobec kobiet w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,

⁵² CEDAW/C/POL/CO/6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FPOL%2FCO%2F6&Lang=en (dostęp: 15.09.2021 r.). Zgodnie z Uwagami końcowymi z 2014 r. Polska powinna przedstawić swoje kolejne, IX sprawozdanie w listopadzie 2018 r. Brak na ten temat danych.

⁵³ Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.

aby zapewnić wdrożenie odpowiednich przepisów i polityk w sposób uwzględniający płeć, skuteczne egzekwowanie i monitorowanie realizacji nakazów ochrony ofiar wydanych wobec sprawców, systematyczne wszczynanie postępowań karnych, zaprzestanie stosowania mediacji dla ofiar przemocy w rodzinie oraz ściganie i karanie sprawców takich czynów. Zwrócił także uwagę na konieczność prowadzenia centrów kryzysowych, które oferują ochronę i pomoc kobietom będącym ofiarami przemocy oraz zapewniają odpowiednie rozmieszczenie geograficzne schronisk, a także świadczenie pomocy prawnej i innej pomocy ofiarom, jak również regularnego gromadzenia, analizowania i publikowania danych na temat zgłaszania, dochodzenia i ścigania przypadków przemocy wobec kobiet i dziewcząt⁵⁴.

Należy również wspomnieć o zawiadomieniach składanych do Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, z których większość dotyczyła naruszenia przez państwa postanowień CEDAW w związku z przemocą w rodzinie. Dwa zawiadomienia wniesiono przeciw Austrii, a ich przedmiotem było zabójstwo ofiary przemocy w rodzinie przez sprawcę. W zawiadomieniach podniesiono brak skutecznych działań państwa w celu izolacji sprawcy od ofiary oraz naruszenie przez państwo art. 1, 2, 3 i 5 CEDAW przez brak odpowiednich działań w celu ochrony życia i bezpieczeństwa osobistego ofiar. W opiniach wydanych w wyniku tych zawiadomień Komitet zauważył, że Austria ustanowiła kompleksowy model przeciwdziałania przemocy w rodzinie, obejmujący prawodawstwo, edukację, wsparcie dla ofiar i korekcję zachowań sprawców. Jednak, jak uznał, dla umożliwienia realizacji praw poszczególnych ofiar przemocy w rodzinie konieczne jest realizowanie woli politycznej państwa, wyrażonej przez ten kompleksowy model, przez organy państwa. Komitet podkreślił również, że realizacja praw sprawców nie może być traktowana bardziej priorytetowo od realizacji praw ofiary do życia i integralności cielesnej. Ponadto państwo nie może obciążać kobiety-ofiary odpowiedzialnością za podejmowanie działań przeciw agresywnemu mężowi, wówczas demonstruje bowiem niezrozumienie dla niebezpieczeństwa,

⁵⁴ CEDAW/C/POL/CO/7-8, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En (dostęp: 15.09.2021 r.).

w jakim ofiara się znajduje, i władzy, jaką ma nad nią sprawca. W przypadkach będących przedmiotem zawiadomień Policja, nie odpowiadając niezwłocznie na kolejny telefon ofiary z prośbą o interwencję, uchybiła obowiązkowi ochrony ofiary z należytą starannością. Uznając, że państwo naruszyło postanowienia CEDAW, Komitet zalecił w opiniach wydanych w wyniku przedmiotowych zawiadomień wzmocnienie wdrażania i monitorowania związkowej ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie i związanych z nią przepisów karnych, niezwłoczne reagowanie na przypadki przemocy w rodzinie i ściganie ich w sposób demonstrujący pełne potępienie dla sprawców, przy zastosowaniu karnych i cywilnych środków ochrony ofiary. Za konieczne Komitet uznał także zapewnienie lepszej współpracy wszystkich odpowiednich służb, w tym również współpracy służb z organizacjami pozarządowymi, które wspierają ofiary przemocy w rodzinie, jak również wzmocnienie programów szkoleniowych sędziów i innych przedstawicieli i przedstawicielek wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania w zakresie problematyki przemocy w rodzinie, w tym CEDAW⁵⁵. Warto ponadto wspomnieć o zawiadomieniu złożonym przeciw państwu węgierskiemu, dotyczącym braku skutecznych i stosowanych niezwłocznie środków ochrony ofiar, takich jak zakaz kontaktów sprawcy z ofiarą i nakaz opuszczenia przez sprawcę mieszkania zajmowanego wspólnie z ofiarą. W tej sprawie Komitet uznał, że brak przepisów umożliwiających zastosowanie tego rodzaju instrumentów stanowi naruszenie art. 2, 5 i 16 CEDAW, i podkreślił, że prawo człowieka do życia oraz integralności fizycznej i psychicznej nie może być ograniczone przez inne prawa, w szczególności prawo własności, w tym przypadku prawo własności sprawcy do mieszkania. Komitet zalecił państwu węgierskiemu niezwłoczne przyjęcie regulacji umożliwiających stosowanie, w celu ochrony ofiar przemocy w rodzinie, zakazu kontaktów i nakazu opuszczenia przez sprawcę mieszkania⁵⁶. W sprawie V.K. przeciwko Bułgarii

⁵⁵ CEDAW/C/39/D/5/2005 i CEDAW/C/39/D/6/2005; obie sprawy wniesione przez Vienna Intervention Centre against Domestic Violence i Association for Women's Access to Justice, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1715>, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1711> (dostęp: 15.09.2021 r.); zob. także S. Spurek, *Austria – model do poprawy*, NL 2008/2, s. 13 i n.

⁵⁶ Zob. Communication No. 2/2003, A.T. przeciwko Węgrom, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1722> (dostęp: 8.05.2021 r.).

Komitet CEDAW krytykował założenia przyjęte w postępowaniu sądowym, które odzwierciedlały przekonanie, że przemoc domowa jest w dużej mierze sprawą prywatną wchodzącą w zakres sfery prywatnej, która z zasady nie powinna podlegać kontroli państwa⁵⁷. Podobnie Komitet CEDAW odniósł się do prawa i postępowania organów ścigania w sprawie X i Y przeciwko Federacji Rosyjskiej, gdzie władze traktowały akty przemocy domowej jako „sprawę prywatną” i oparły się na stereotypowych poglądach⁵⁸.

Kolejnym aktem prawa międzynarodowego zawierającym liczne postanowienia, które można odnieść do kwestii przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jest Konwencja o prawach dziecka. Zgodnie z jej art. 2 ust. 2 państwa-strony zobowiązane są do podejmowania właściwych kroków dla zapewnienia ochrony dziecka przed wszelkimi formami dyskryminacji lub karania, a art. 19 nakłada na państwa obowiązek podejmowania wszelkich właściwych kroków w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych dzieci pozostających pod opieką rodzica (rodziców), opiekuna prawnego (opiekunów prawnych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem. Zgodnie z art. 19 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka tego rodzaju środki ochronne powinny obejmować skuteczne przedsięwzięcia w celu stworzenia programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad nim, jak również innych form działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania wymienionych wyżej przypadków niewłaściwego traktowania dzieci oraz tam, gdzie jest to właściwe – ingerencję sądu. Artykuł 6 Konwencji o prawach dziecka określa prawo dziecka do życia, a art. 16 – zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego, rodzinnego lub domowego dziecka. Stosownie do art. 37 lit. a Konwencji o prawach dziecka żadne dziecko nie może

⁵⁷ CEDAW/C/49/D/20/2008, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1702> (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁵⁸ CEDAW/C/73/D/100/2016, <https://undocs.org/en/CEDAW/C/73/D/100/2016> (dostęp: 15.09.2021 r.).

podlegać torturowaniu ani okrutnemu, nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu. W 2006 r. Komitet Praw Dziecka wydał uwagę ogólną nr 8 – Prawo dziecka do ochrony przed karami cielesnymi i innymi okrutnymi i poniżającymi formami karania. Wskazując na prawa dziecka do respektowania jego ludzkiej godności i fizycznej integralności oraz równej ochrony na gruncie przepisów prawa, wezwał państwa do wprowadzenia i wdrożenia zakazu kar cielesnych, w tym również usunięcia wszelkich przepisów lub zwyczajów, które pozwalają na najłagodniejsze nawet karanie (w tym przez dopuszczalność „rozsądnego karcenia” czy „moderowania zachowania”). Stosowanie takich kar nie może być, zdaniem Komitetu, tłumaczone jako działanie w interesie dziecka. Interes dziecka musi być bowiem interpretowany w kontekście postanowień Konwencji o prawach dziecka, w szczególności w kwestii zobowiązania do ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy, ze względu na godność dziecka i jego integralność fizyczną. Zdaniem Komitetu wymaga to przede wszystkim reformy prawa karnego, choć nie oznacza, że wszystkie przypadki stosowania kar cielesnych powinny rodzić odpowiedzialność karną i pozbawienie wolności. Celem jest powstrzymanie rodziców i opiekunów przed stosowaniem takich kar lub innych form okrutnego i poniżającego karania, przede wszystkim przez wsparcie i edukację rodziców oraz promocję przekonania, że dziecko nie jest własnością rodziców ani tym bardziej przedmiotem⁵⁹. W uwagach końcowych po rozpatrzeniu na posiedzeniu w 2002 r. II sprawozdania okresowego Polski za lata 1993–1998 Komitet wyraził zaniepokojenie nadużyciami i przemocą w stosunku do dzieci oraz faktem, że ofiary nadużyć i ich rodziny otrzymują ograniczoną pomoc. Ponadto Komitet zaniepokojony był powszechnym stosowaniem kar cielesnych w domu. W związku z powyższym zalecił stworzenie krajowego systemu przyjmowania, monitorowania i badania skarg, a w razie potrzeby ścigania tego rodzaju przypadków, a także szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości i pracowników socjalnych. Za konieczne uznał również stworzenie wszechstronnego ogólnokrajowego systemu reakcji, zapewniającego w razie potrzeby wsparcie i pomoc zarówno dla ofiar, jak i działań adresowanych do sprawców

⁵⁹ Więcej na stronie internetowej Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ, www.ohchr.org.

przemocy w rodzinie, a nie tylko środki o charakterze interwencyjnym lub karnym. Komitet rekomendował też wprowadzenie jednoznacznego zakazu kar cielesnych w domu, szkole i innych instytucjach oraz prowadzenie społecznych kampanii edukacyjnych informujących o negatywnych konsekwencjach złego traktowania dzieci i promujących pozytywne oraz pozbawione przemocy formy dyscypliny jako alternatywę dla kar cielesnych⁶⁰. W 2015 r. po rozpatrzeniu III i IV sprawozdania Polski Komitet rekomendował podjęcie przez Polskę działań w celu zapewnienia, aby zakaz kar cielesnych był egzekwowany we wszystkich okolicznościach⁶¹.

Do przemocy w rodzinie odnosi się wiele dokumentów ONZ, które mają charakter politycznych zobowiązań państwa. Warto wspomnieć przede wszystkim o Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej 10.12.1948 r., która gwarantuje każdemu prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 3) i zakazuje stosowania tortur oraz okrutnego, nieludzkiego albo upokarzającego traktowania lub karania (art. 5)⁶². Istnieje poza tym wiele dokumentów dotyczących kwestii przemocy w rodzinie wobec kobiet. Przykładowo w Deklaracji ONZ w sprawie likwidacji przemocy wobec kobiet z 1993 r. podkreślono, że państwo ponosi na forum międzynarodowym odpowiedzialność za niepodejmowanie działań mających na celu likwidację przemocy nie tylko w sytuacji, gdy stosują ją jego organy, lecz także wówczas, gdy dochodzi do niej między osobami prywatnymi, a państwo nie dołożyło należytych starań, aby zapobiec jej występowaniu oraz właściwie zareagować, gdy przemoc już wystąpiła. Sygnatariusze Deklaracji uznali również, że przemoc wobec kobiet jest manifestacją historycznej nierówności w relacjach między płciami, która doprowadziła do dominacji mężczyźni i dyskryminacji kobiet oraz stanęła na drodze do ich pełnego rozwoju, jak również że przemoc wobec kobiet

⁶⁰ Pełny tekst uwag końcowych Komitetu dostępny na stronie https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAd.194&Lang=en (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁶¹ Zob. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=POL&Lang=EN (dostęp: 20.11.2018 r.).

⁶² Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na stronie https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 15.09.2021 r.).

jest podstawowym mechanizmem społecznym, przy pomocy którego kobiety są zmuszane do podległości wobec mężczyzn⁶³. Szerokie omówienie obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie zawiera Platforma Działania, końcowy dokument IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, zorganizowanej przez ONZ w Pekinie w 1995 r., podpisany także przez Polskę. W ramach celu strategicznego D.1 Platformy państwa zobowiązały się podjąć kompleksowe działania w celu zapobiegania i eliminacji przemocy wobec kobiet, w szczególności prowadzić szkolenia dla przedstawicieli zawodów prawniczych, w tym sędziów i prokuratorów, zawodów medycznych oraz dla Policji, uwrażliwiające na specyfikę aktów przemocy mających podłoże w kulturowej tożsamości płci (*gender-based violence*) w celu zapewnienia odpowiedniego traktowania kobiet – ofiar przemocy, a także organizować kampanie społeczne dotyczące szkodliwego wpływu przemocy w rodzinie na życie osobiste i społeczne. Państwa podjęły się również zapewnienia schronisk dla dziewcząt i kobiet doznających przemocy, odpowiednich usług medycznych, psychologicznych i poradnictwa, w tym pomocy prawnej dla ofiar, a także programów resocjalizacyjnych dla osób dopuszczających się przemocy⁶⁴.

Charakter politycznego zobowiązania państwa mają również rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. W rezolucji w sprawie likwidacji przemocy domowej wobec kobiet z 2003 r. Zgromadzenie Ogólne podkreśliło, że przemoc w rodzinie wobec kobiet i dziewczynek należy do problematyki praw człowieka i jest jedną z najczęstszych, a z drugiej strony najmniej widocznych form przemocy wobec kobiet. Jeśli państwo nie wywiązuje się z zobowiązań w zakresie zapobiegania, ścigania i karania sprawców przemocy oraz zapewnienia ochrony ofiarom, powoduje naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności ofiar. Zgromadzenie Ogólne wezwało państwa do zapewnienia większej ochrony ofiarom przemocy przez instytucje zakazu wejścia przez sprawcę do domu i zakazu kontaktowania się z ofiarą⁶⁵. W rezolucji „Prawa dziecka”

⁶³ Zob. www.un.org.

⁶⁴ Pelen tekst Pekinńskiej Platformy Działania dostępny na stronie <https://beijing20.unwomen.org/en/about> (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁶⁵ Resolution Elimination of domestic violence against women, A/RES/58/147, <https://undocs.org/en/A/RES/58/147> (dostęp: 15.09.2021 r.). W innych rezolucjach

z 2006 r. Zgromadzenie Ogólne potępiło przemoc w rodzinie wobec dzieci i wezwało państwa do eliminacji przekonań, które ją usprawiedliwiają, oraz do ścigania i karania jej sprawców⁶⁶.

Należy również wspomnieć o pierwszych założeniach modelowych przepisów prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowanych przez Specjalną Sprawozdawczynię ds. przemocy wobec kobiet, jej przyczyn i konsekwencji, powołanej w 1994 r. przez Komisję Praw Człowieka ONZ. Sprawozdawczyni uznała, że kluczowe jest oparcie ustawodawstwa w tym zakresie na przekonaniu, że przemoc w rodzinie jest specyficznym rodzajem przemocy ze względu na płeć, wymierzonym w kobiety, do którego dochodzi w rodzinie i związkach międzypersonalnych. Opracowane przez nią założenia obejmują wytyczne co do definicji przemocy w rodzinie, relacji i związków, jakie powinny być objęte regulacjami, oraz szczegółowe sugestie co do przepisów prawa karnego i cywilnego, w szczególności w zakresie instytucji zakazu kontaktów sprawcy z ofiarą i nakazu opuszczenia przez sprawcę mieszkania, które powinny być wydawane jako tymczasowe środki ochrony ofiary przemocy i ich bliskich przez Policję, prokuraturę i sąd. Założenia zawierają ponadto wytyczne dotyczące centrów kryzysowych oraz programów szkoleniowych dla Policji, prokuratorów i sędziów⁶⁷.

Przemoc w rodzinie rozpatrywana jest przez podmioty funkcjonujące w ramach systemu ONZ również w kategoriach problemu zdrowia. W raporcie na temat przemocy i zdrowia Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization – WHO), założonej w 1948 r. jako

Zgromadzenie Ogólne również akcentowało potrzebę specjalnych mechanizmów ochrony ofiar przemocy w rodzinie, takich jak nakaz opuszczenia przez sprawcę wspólnego mieszkania lub domu i zakaz kontaktów z ofiarą – zob. np. Resolution Crime prevention and criminal justice measures to eliminate violence against women, A/RES/52/86, <https://undocs.org/en/A/RES/52/86> (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁶⁶ Resolution Rights of the child, A/RES/61/146, <https://undocs.org/en/A/RES/61/146> (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁶⁷ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, A framework for model legislation on domestic violence, www.ohchr.org.

specjalistyczna agenda ONZ stanowiąca organ zarządzający i koordynujący w zakresie międzynarodowych problemów zdrowia, stwierdza się, że ofiary przemocy domowej mają więcej problemów zdrowotnych, skutkujących zwiększonymi wydatkami na opiekę zdrowotną i częstszymi wizytami w szpitalu niż osoby niedoświadczające przemocy⁶⁸. Często to właśnie przedstawiciele sektora medycznego są osobami pierwszego kontaktu dla ofiar przemocy. Sektor ten powinien więc skutecznie odpowiadać na ich potrzeby⁶⁹. W 2014 r. WHO podkreśliła, że jedną z potencjalnych strategii w celu zapobiegania przemocy wobec kobiet jest promowanie równości płci⁷⁰.

3.3. Rada Europy

Jednym z podstawowych celów Rady Europy jest ochrona praw człowieka, za jej najważniejsze osiągnięcie w tej dziedzinie uznawana jest zaś Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2⁷¹. Określa ona listę praw i wolności, które państwa muszą zagwarantować każdemu, kto podlega ich jurysdykcji. Przestrzeganie zawartych w EKPC postanowień kontroluje Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego państwa i jednostki, niezależnie od ich obywatelstwa, mogą wносить skargi na naruszenie przez państwa-strony

⁶⁸ *World report on violence and health: summary*, World Health Organization, Geneva 2002.

⁶⁹ *WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: summary report of initial results on prevalence, health outcomes and women's responses*, Geneva 2005.

⁷⁰ *Global Status Report on Violence Prevention*, WHO, 2014, <https://www.google.com/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEWjC997985ryAhVivIsKHRRABK4QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fapps.who.int%2Firis%2Frest%2Fbitstreams%2F649376%2Fretrieve&usq=AOvVaw2yKYuXhLiE2gjtA2diKGde> (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁷¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. Jak stwierdza M.A. Nowicki, dzięki EKPC istnieje obecnie europejski porządek prawny w sferze ochrony praw jednostki, obejmujący nie tylko katalog praw chronionych, lecz także unikalny w skali globalnej mechanizm wprowadzania ich w życie. Ponadto Konwencja ta jest częścią podstawowych zasad prawa wspólnotowego, zajmując istotne miejsce w UE. Szerzej M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002, s. 17.

praw zagwarantowanych w konwencji. Trybunał rozstrzyga w orzeczeniu, czy nastąpiło naruszenie postanowień EKPC, i zobowiązuje państwo do podjęcia kroków w celu wyeliminowania skutków naruszenia oraz zapobieżenia kolejnym takim naruszeniom w przyszłości. Trybunał przyznaje również osobie pokrzywdzonej naruszeniem słuszne zadośćuczynienie. Orzecznictwo Trybunału jest wiążące dla każdego państwa-strony konwencji⁷². Polska, która należy do Rady Europy od 1991 r., ratyfikowała konwencję w 1993 r.⁷³ i od tego czasu obywatele polscy mogą wnosić skargi na naruszenie przez władze ich praw, określonych w konwencji. Ponadto zgodnie z art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁷⁴ EKPC, będąc ratyfikowaną umową międzynarodową, stanowi część krajowego porządku prawnego i może być bezpośrednio stosowana, tj. może stanowić samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń przed sądami lub innymi organami.

Przemoc w rodzinie może wiązać się z naruszeniem wielu postanowień EKPC. Po pierwsze, może naruszać regulację jej art. 2, określającego prawo do życia, który nakłada na państwo nie tylko obowiązek powstrzymania się przed aktami rozmyślnego pozbawienia życia obywatela, lecz także obowiązek podejmowania działań w celu zabezpieczenia obywatela przed aktami przemocy ze strony innych osób fizycznych⁷⁵. Podobne obowiązki państwo posiada w zakresie art. 3 zakazującego tortur. Zgodnie z orzeczeniem ETPC dotyczącym odpowiedzialności państwa w związku z biciem dziecka przez ojczyma, obowiązek zapewnienia każdej osobie praw i wolności wskazanych w EKPC, w połączeniu z art. 3, wymaga od państwa podjęcia odpowiednich kroków, aby żadna osoba nie była poddana torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, w tym także aby nie była poddana znęcaniu się nad nią przez inne osoby prywatne. Orzeczenie podkreśla, że dzieci i inne słabsze jednostki są w szczególnym stopniu uprawnione do ochrony państwowej przed poważnymi naruszeniami ich integralności osobistej. Trybunał uznał, że państwo brytyjskie nie zapewniło A. odpowiedniej

⁷² Zob. www.coe.int.

⁷³ Dotychczas nie wszystkie protokoły dodatkowe zostały przez Polskę ratyfikowane.

⁷⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷⁵ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 95.

ochrony przed traktowaniem lub karaniem sprzecznym z art. 3, w tym przypadku – przed znęcaniem się przez ojczyrna. Na odpowiednią ochronę nie pozwalała bowiem istniejąca w angielskim prawie możliwość bronienia się ojczyrna przy pomocy argumentu rozsądnego karcenia⁷⁶. Inne postanowienia EKPC, które mogą znaleźć zastosowanie w przypadku przemocy w rodzinie, zawiera art. 8 określający prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz art. 14 – zakaz dyskryminacji. Na naruszenie art. 2, 3, 13 i 14 EKPC wskazano w sprawie *Opuz przeciwko Turcji* dotyczącej przemocy w rodzinie. Wyrok Trybunału w tej sprawie, wydany 9.06.2009 r., określony został w mediach jako przełomowy w walce z przemocą w rodzinie. Trybunał orzekł, że władze Turcji nie dopełniły swoich obowiązków w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co spowodowało, że matka ofiary przemocy zginęła z rąk sprawcy. Trybunał zauważył w orzeczeniu, że policja i prokuratura turecka nie pozostały w przedmiotowej sprawie całkowicie bierne. Zasadniczo po każdym zdarzeniu przemocy w rodzinie, o którym Nahide Opuz oraz jej matka informowały władze od 1995 r., wszczynano postępowanie karne, przesłuchiowano strony, przeprowadzano badania lekarskie, w dwóch zaś przypadkach zastosowano wobec sprawcy, określanego w orzeczeniu inicjałami H.O., tymczasowe aresztowanie. Działania te, zdaniem Trybunału, nie były jednak wystarczające, aby powstrzymać H.O. od dalszego stosowania przemocy. Trybunał negatywnie ocenił również fakty umarzania postępowań przez prokuraturę, która jego zdaniem nie powinna była opierać się w tej sprawie na wniosku o ściganie. Jak podkreślił Trybunał, organy państwa zobowiązane były kontynuować postępowanie karne, mając na względzie interes publiczny w ukaraniu sprawcy, a nie wnioski pokrzywdzonych o ściganie. Ponadto nie wzięły pod uwagę powodów wycofywania przez Nahide i jej matkę tych wniosków o ściganie, tj. nacisków ze strony sprawcy, oraz faktu, że wycofywanie wniosków miało miejsce, kiedy sprawca pozostawał na wolności lub właśnie został zwolniony z aresztu. Trybunał uznał również, że przemoc doświadczana była przez skarżącą i jej matkę ze względu na fakt, że były one kobietami,

⁷⁶ Orzeczenie A. przeciwko Wielkiej Brytanii z 23.09.1998 r., raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 18.09.1997 r., skarga nr 25599/94; streszczenie orzeczenia: www.coe.org.pl.

tj. stanowiła przemoc ze względu na płeć, będącą jedną z form dyskryminacji kobiet⁷⁷.

Drugim aktem prawnym przyjętym w ramach Rady Europy jest Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Pomysł opracowania konwencji powstał podczas Szczytu Rady Europy, który odbył się w Warszawie 16–17.05.2005 r. Powołana następnie grupa robocza sformułowała propozycje konkretnych postanowień⁷⁸. W dniu 11.05.2011 r. Konwencja w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej została przyjęta w Stambule, w Turcji, stąd często mówi się o niej: konwencja stambulska. Jak wynika z uzasadnienia do konwencji, wyznacza ona po raz pierwszy w Europie wiążące prawnie standardy dotyczące zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, ochrony ofiar oraz karania sprawców. Wypełnia ona także lukę w ochronie praw człowieka dotyczącą kobiet oraz zachęca państwa-strony do zwiększenia ochrony wszystkich ofiar przemocy domowej. Umieszczając zagadnienie wyeliminowania przemocy wobec kobiet w szerszym kontekście dążenia do faktycznej równości kobiet i mężczyzn, sugeruje uznanie przemocy wobec kobiet za formę dyskryminacji⁷⁹. Z uwagi na zakres konwencji można nazwać ją Kartą praw kobiet – ofiar przemocy.

W preambule konwencji stambulskiej podkreśla się, że przemoc wobec kobiet jest przejawem nierównych stosunków władzy między kobietami a mężczyznami na przestrzeni wieków, które doprowadziły do dominacji

⁷⁷ S. Spurek, *Bez znieczulenia. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie*, NL 2009/4, s. 21 i n., oraz S. Spurek, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie*, „Palestra” 2010/7–8, s. 205 i n., a także A. Bodnar, B. Grabowska, *Przemoc domowa w Strasburgu. Konsekwencje wyroku w sprawie Opuz przeciwko Turcji*, Pr. i Pł., wydanie specjalne 2009–2010, s. 40 i n. Tekst orzeczenia Trybunału – www.echr.coe.int. Na temat tej sprawy zob. także www.interights.org.

⁷⁸ Projekt Konwencji był przygotowywany według wytycznych opracowanych przez grupę ośmiu ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, tzw. *Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*, wśród których była również polska specjalistka, pani Dagmara Baraniewska.

⁷⁹ Uzasadnienie do Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – Explanatory Report, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210> (dostęp: 20.11.2018 r.).

mężczyzn nad kobietami i dyskryminacji kobiet, a także uniemożliwiły pełen rozwój kobiet, a także stanowi jeden z podstawowych mechanizmów społecznych, za pomocą którego kobiety są spychane na pozycję podległą wobec mężczyzn. Ponadto kobiety i dziewczęta są często narażone na drastyczne formy przemocy, takie jak: przemoc domowa, molestowanie seksualne, gwałt, małżeństwo z przymusu, przestępstwa popełniane w imię „honoru” i okaleczanie narządów płciowych, które stanowią poważne naruszenie praw człowieka kobiet i dziewcząt oraz główną przeszkodę w zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn. Preambuła podkreśla jednocześnie, że kobiety i dziewczęta są bardziej niż mężczyźni narażone na przemoc ze względu na płeć, przemoc domowa dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu oraz że mężczyźni mogą również być jej ofiarami, a dzieci są ofiarami przemocy domowej również jako świadkowie przemocy w rodzinie. Przepisy konwencji dotyczą gromadzenia i analizy danych, działań w zakresie zapobiegania przemocy wobec kobiet, w tym edukacji, szkoleń i podnoszenia świadomości społecznej, pomocy i wsparcia dla ofiar, a następnie wykrywania, ścigania oraz wszelkich innych procedur prawnych. Przewidują obowiązki w zakresie utworzenia odpowiedniej liczby dostępnych i oferujących bezpieczne zakwaterowanie schronisk dla ofiar, w szczególności dla kobiet i ich dzieci, czy utworzenia ogólnokrajowych, całodobowych, bezpłatnych telefonów zaufania. Konwencja zawiera ponadto postanowienia nakładające na jej strony obowiązek podjęcia koniecznych działań mających na celu zapewnienie ofiarom bezpieczeństwa przez fizyczny dystans między ofiarą a sprawcą i nakaz opuszczenia lokalu przez sprawcę przemocy oraz zakaz zbliżania się do ofiary i kontaktów z nią. Strony konwencji mają także podjąć działania ustawodawcze lub inne mające na celu zagwarantowanie, że przy ustalaniu prawa do opieki nad dzieckiem i do kontaktów z nim zostaną uwzględnione przypadki przemocy objęte zakresem konwencji. W odniesieniu do sprawców przemocy domowej państwa są zobowiązane podjąć działania konieczne do utworzenia lub wsparcia programów, które mają na celu nauczenie sprawców przemocy domowej zachowań w relacjach międzyludzkich bez użycia przemocy, zapobiegają dalszym aktom przemocy oraz wpływają na zmianę agresywnych wzorców zachowań. W przepisie dotyczącym okoliczności obciążających na strony konwencji jest nakładany obowiązek zagwarantowania, że za okoliczność obciążającą

przy orzekaniu wyroku może zostać uznany w szczególności fakt, iż przestępstwo zostało popełnione wobec byłego lub obecnego współmałżonka lub partnera przez członka rodziny, osobę zamieszkującą wspólnie z ofiarą lub przez osobę nadużywającą swojej władzy.

Konwencja zawiera szereg definicji, w tym definicję przemocy wobec kobiet rozumianej jako naruszenie praw człowieka i formę dyskryminacji kobiet, oznaczającej wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które powodują lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym. Przemoc domowa oznacza zaś, zgodnie z zawartą w Konwencji definicją, wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie.

Konwencja ustanawia mechanizm monitorujący przestrzeganie jej postanowień – Grupę ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO), która ma być ciałem eksperckim składającym się ze specjalistów z zakresu praw człowieka, równości płci, przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Konwencja tworzy również drugi filar systemu monitorującego, którym jest organ polityczny, tzw. Komitet Stron. Grupa GREVIO razem z przedstawicielami każdej ze stron konwencji ma rozpatrywać raport dotyczący ogólnych środków legislacyjnych i innych podjętych przez daną stronę w celu wypełnienia postanowień Konwencji, sporządzony w oparciu o kwestionariusz opracowany przez GREVIO. Grupa GREVIO może przy tym otrzymywać informacje na temat wdrażania Konwencji od organizacji pozarządowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także od krajowych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka. Następnie GREVIO publikuje raport i wnioski razem z wszelkimi uwagami pochodzącymi od strony, której raport i wnioski dotyczą. Po upublicznieniu raportów i wniosków GREVIO, Komitet Stron może przyjąć rekomendacje wskazujące środki, jakie powinna podjąć dana strona w celu wdrażania wniosków GREVIO.

Grupa GREVIO będzie miała również kompetencję do wystąpienia do danego państwa o przedłożenie raportu specjalnego dotyczącego środków podjętych przez nie w celu zapobiegania poważnym, masowym lub powtarzającym się przypadkom jakiegokolwiek przemocy wobec kobiet przewidzianym w konwencji.

Konwencja została przez Polskę podpisana w 2012 r., a ratyfikowaną w 2015 r. konwencję podpisała także Unia Europejska (na temat działań Polski w celu wypowiedzenia konwencji lub wyeliminowania z porządku prawnego części jej postanowień zob. w dalszej części Wprowadzenia). Dnia 26.03.2020 r. do GREVIO wpłynęło pierwsze sprawozdanie Polski z realizacji postanowień konwencji⁸⁰.

Ponadto Komitet Ministrów Rady Europy oraz Zgromadzenie Parlamentarne wydało zalecenia w sposób bezpośredni odnoszące się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁸¹. Mają one jednak charakter politycznego zobowiązania dla państw członkowskich.

W zaleceniu w sprawie przemocy w rodzinie Komitet Ministrów, uznając, że rodzina jest podstawową komórką demokratycznych społeczeństw, podkreślił, że ochrona rodziny to również ochrona każdego z jej członków przed jakąkolwiek formą przemocy doznawaną ze strony innego członka rodziny. Państwa powinny stworzyć mechanizmy, które zapewnią ofiarom, najczęściej kobietom i dzieciom, natychmiastową ochronę, nawet jeśli ochrona taka miałaby jedynie tymczasowy charakter. Komitet wezwał

⁸⁰ Sprawozdanie przygotowane przez rząd oraz raporty alternatywne opracowane przez RPO, Amnesty International oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/poland1> (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁸¹ Zob. także zalecenia Komitetu Ministrów: Recommendation No. R (79) 17 concerning the protection of children against ill-treatment, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804eaae6 (dostęp: 15.09.2021 r.); Recommendation No. R (85) 11 on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj0qNWU3oDzAhXImIsKHxJGB9UQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F16804dcae&usq=AOvVaw2FaB-ptxt4zF8LHUVQ_D2q (dostęp: 15.09.2021 r.); Recommendation No. R (87) 21 on assistance to victims and the prevention of victimisation, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e24dc (dostęp: 15.09.2021 r.).

państwa również do analizy prawodawstwa krajowego w kierunku ograniczenia stosowania fizycznych kar wobec dzieci bądź wprowadzenia całkowitego zakazu stosowania takich kar⁸². W zaleceniu w sprawie środków socjalnych dotyczących przemocy w rodzinie Komitet Ministrów podkreślił znaczenie mechanizmów izolowania agresywnego partnera i wskazał, że ich celem powinno być umożliwienie pozostania we wspólnym domu kobiecie i jej dzieciom. Sprawca zaś powinien zostać poddany oddziaływaniom terapeutycznym⁸³. Przemoc w rodzinie była również przedmiotem zalecenia Komitetu Ministrów w sprawie ochrony kobiet przed przemocą. Komitet podkreślił, że przemoc wobec kobiet jest wynikiem nierówności między płciami. Odwołując się do wielu aktów prawnych ONZ, w tym CEDAW oraz Konwencji o prawach dziecka, wezwał rządy państw członkowskich do przeanalizowania krajowych porządków prawnych i zapewnienia, aby przepisy były skoncentrowane przede wszystkim na potrzebach ofiary. Państwa powinny organizować programy interwencyjne dla sprawców przemocy, polegające na „leczeniu” sprawców z agresywnych zachowań. Zdaniem Komitetu kluczową kwestią w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest odpowiednia reakcja Policji, która powinna powodować przerwanie stosowania przemocy przez usunięcie sprawcy z mieszkania, w którym przebywa on z ofiarą, niezależnie od prawa własności mieszkania oraz od wniosku ofiary w tym zakresie. Również sąd powinien mieć możliwość zastosowania, w celu ochrony ofiary przemocy, tymczasowych środków zakazujących kontaktowania się sprawcy z ofiarą, zbliżania się do niej, w tym również zakazujących przebywania w domu i innych miejscach pobytu ofiary⁸⁴.

⁸² Recommendation No. R (85) 4 on violence in the family, przyjęte 26.03.1985 r., https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f120d (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁸³ Recommendation No. R (90) 2 on social measures concerning violence within family, przyjęte 15.01.1990 r., <https://www.legislationline.org/documents/id/8267> (dostęp: 15.09.2021 r.).

⁸⁴ Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence, przyjęte 30.04.2002 r., https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612 (dostęp: 15.09.2021 r.). W związku z zaleceniem Rada Europy zorganizowała trwającą od listopada 2006 r. do marca 2008 r. kampanię „Stop przemocy domowej wobec kobiet”. Kampania opierała się na założeniu, że przemoc domowa, która stanowi naruszenie praw człowieka, krzywdzi nie tylko kobiety, lecz także całe społeczeństwo, w tym

Zalecenie dotyczące przemocy domowej przyjęło także Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, podkreślając w nim zobowiązania państw członkowskich w zakresie zapobiegania, ścigania i karania wszelkich aktów przemocy w rodzinie oraz zapewnienia ochrony ofiarom tej przemocy. Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, że ofiary przemocy powinny mieć zapewniony dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej oraz do wsparcia jeszcze przed podjęciem kroków prawnych, po akcie przemocy zaś i podczas całego postępowania powinny być skutecznie chronione przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę. Prawodawstwa krajowe powinny umożliwiać natychmiastowe usunięcie agresywnego partnera ze wspólnie zajmowanego mieszkania lub domu oraz otoczenia kobiety i dzieci, bez konieczności oczekiwania na wydanie przez sąd postanowienia lub innego orzeczenia sądu w tym zakresie⁸⁵.

Należy również wspomnieć o memorandum Komisarza Praw Człowieka przekazanym w 2007 r. polskiemu rządowi, dotyczącym wdrożenia zaleceń Komisarza z 2002 r., w którym Komisarz podkreślił znaczenie ochrony i pomocy dla ofiar przemocy domowej, w większości kobiet i dzieci, oraz zalecił szczegółową ewaluację realizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwiających – w pewnym zakresie – odizolowanie sprawcy od ofiary⁸⁶. W 2016 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy zalecił intensyfikację działań wdrażających konwencję stambulską, w szczególności zaapelował o dodatkowe środki na rzecz eliminacji uprzedzeń płciowych w ochronie zdrowia, policji, wśród prokuratorów i sędziów zajmujących się kobietami będącymi ofiarami przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć; wzmocnienie ochrony kobiet, w tym przez usprawnienie środków, takich jak zakaz zbliżania się

również przyszłe pokolenia, a walka z przemocą wymaga aktywnego udziału mężczyzn. Więcej: Biuro Informacji Rady Europy, www.coe.org.pl.

⁸⁵ Recommendation 1582 (2002) „Domestic violence against women”, przyjęte 27.09.2002 r., www.coe.int.

⁸⁶ Memorandum to the Polish Government „Assessment of the progress made in implementing the 2002 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights”, www.coe.int. Komisarz Praw Człowieka, działający od 1999 r., jest odpowiedzialny za promowanie poszanowania praw człowieka w państwach członkowskich Rady Europy oraz za zapewnienie pełnego przestrzegania zobowiązań wynikających z dokumentów Rady Europy.

i kontaktowania się oraz tzw. procedury „Niebieskie Karty”, zwiększenie efektywności schronisk publicznych dla ofiar przemocy domowej oraz finansowania tych prowadzonych przez organizacje pozarządowe⁸⁷.

3.4. Unia Europejska

Kwestia przemocy w rodzinie nie stanowi nadal głównego przedmiotu zainteresowania UE. Wspólnoty Europejskie powstały jako podmioty współpracy ekonomicznej i dopiero stosunkowo niedawno procesom integracji w wymiarze ekonomicznym zaczęły towarzyszyć działania o charakterze społecznym, których celem było wzmocnienie tworzenia obszaru gospodarczego, jak np. przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy. Do 2007 r. brak było przepisów dotyczących bezpośrednio przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie w aktach prawa pierwotnego UE – przede wszystkim w traktatach założycielskich oraz w aktach prawa wtórnego wiążącego – rozporządzeniach, dyrektywach czy decyzjach. Tej sytuacji nie zmodyfikował w 2007 r. w sposób istotny Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r.⁸⁸, choć zgodnie z jego art. 6 ust. 1 Unia uznała prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r.⁸⁹, w brzmieniu dostosowanym 12.12.2007 r. w Strasburgu. Ta regulacja spowodowała, że sprawa charakteru prawnego Karty praw podstawowych została rozstrzygnięta – ma ona taką samą moc prawną jak traktaty. Karta zawiera jednak dość ogólne wskazanie praw i wolności, i choć z pewnością część jej postanowień dotyczyć może przemocy w rodzinie, jak art. 2 określający prawo do życia, art. 4 zakazujący tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami, a także zasady równości kobiet i mężczyzn z art. 23 oraz zakazu dyskryminacji z art. 21, to brak w niej regulacji, które wprost dotyczą tego zjawiska. W Traktacie z Lizbony przewidziano ponadto, że Unia przystępuje do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zagwarantowane

⁸⁷ Raport Nilsa Muižnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce 9–12.02.2016 r., <https://rm.coe.int/16806db816> (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁸⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁸⁹ Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

w niej prawa podstawowe stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Jeśli jednak chodzi o dokumenty opracowywane i przyjmowane przez organy Wspólnoty, to te akty, których przedmiotem *expressis verbis* jest przeciwdziałanie przemocy domowej, mają co do zasady formę rezolucji, opinii lub raportów, *sensu stricto* niewiążącą prawnie ich adresatów⁹⁰.

Inną prawidłowością jest fakt, że problem przemocy w rodzinie poruszany jest zazwyczaj w dokumentach odnoszących się do praw kobiet.

Jednym z pierwszych unijnych aktów prawnych o charakterze prawnie wiążącym, zawierającym regulacje, które można odnieść do kwestii przemocy w rodzinie, do niedawna była decyzja ramowa o pozycji ofiary w postępowaniu karnym, przyjęta przez Radę Unii Europejskiej, w której wezwano państwa członkowskie do zapewnienia – przez przepisy prawa krajowego oraz praktykę ich stosowania – realizacji prawa ofiar do ochrony i bezpieczeństwa⁹¹. Podkreślono, że odpowiednie szkolenie osób mających kontakt z ofiarami, w szczególności z tymi najbardziej wrażliwymi, tj. dziećmi, kobietami, osobami starszymi lub osobami z niepełnosprawnościami, ma zasadnicze znaczenie nie tylko z punktu widzenia ofiar, lecz także dla realizacji celów postępowania⁹². W 2012 r. zastąpiono tę decyzję dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw⁹³, tzw. dyrektywą ofiarową. Dyrektywa ta w kilku regulacjach dotyczy przemocy ze względu na płeć, w tym przemocy w bliskich

⁹⁰ Więcej na temat systemu źródeł prawa UE zob. w szczególności *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 181 i n. Należy wspomnieć, że organizacje pozarządowe od dawna apelują o przyjęcie dyrektywy dotyczącej przemocy wobec kobiet, w tym przemocy w rodzinie, European Women's Lobby, *Towards a Europe Free from All Forms of Male Violence against Women*, 2010, <http://www.womenlobby.org/spip.php?article934&lang=en> (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁹¹ Decyzja Ramowa Rady Europy z 15.03.2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.Urz. WE L 82 z 22.03.2001, s. 1), przyjęta w zakresie ustanawiania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, portal prawny UE, www.eur-lex.europa.eu.

⁹² E. Bieńkowska, *Sytuacja ofiar przestępstw w postępowaniu karnym w świetle standardów w Unii Europejskiej*, St. Praw. 2001/3–4, s. 37 i n.

⁹³ Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57.

związkach⁹⁴. W motywie 17 preambuły dyrektywa ofiarowa wskazuje, że „przemoc ze względu na płeć” jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt, napaść na tle seksualnym i molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takich jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tak zwane przestępstwa popełniane „w imię honoru”. Motyw 18 preambuły tej dyrektywy przypomina, że kobiety są w przeważającej mierze ofiarami przemocy w bliskich związkach, obejmującej przemoc fizyczną, seksualną, psychologiczną lub ekonomiczną. W art. 9 ust. 3 lit. b dyrektywy ofiarowej zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy seksualnej, ofiary przemocy na tle płciowym i ofiary przemocy w bliskich związkach. Artykuł 22 ust. 3 dyrektywy ofiarowej wskazuje, iż w ramach tzw. indywidualnej oceny służącej ustaleniu szczególnych potrzeb ofiar w zakresie ochrony powinno się szczególną uwagę zwracać m.in. na ofiary przemocy na tle płciowym. Z kolei art. 23 ust. 2 lit. d dyrektywy ofiarowej w związku z wynikiem indywidualnej oceny przewidzianej w art. 22 ust. 1 zapewnia ofiarom przemocy na tle płciowym szczególne środki podczas postępowania przygotowawczego, tj. m.in. przesłuchanie prowadzone przez osoby tej samej płci co ofiara, o ile takie jest życzenie ofiary.

Wszystkie państwa członkowskie UE, w tym Polska, zostały zobowiązane do wdrożenia dyrektywy ofiarowej. Zgodnie z jej art. 29 Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające, w jakim stopniu państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do jej wdrożenia. Oceny wdrożenia standardów przewidzianych w dyrektywie przez państwa członkowskie dokonywano już kilkakrotnie. Jak wynika z pierwszego sprawozdania Komisji Europejskiej z 14.05.2018 r., w wielu państwach członkowskich odnotowano istotne braki we wdrożeniu

⁹⁴ Szerzej zob. S. Spurek, *An analysis of the Victims' Rights Directive from a gender perspective*, European Institute for Gender Equality, Vilnius 2016, <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/analysis-victims-rights-directive-gender-perspective> (dostęp: 5.08.2021 r.).

dyrektywy⁹⁵. Parlament Europejski w rezolucji z 30.05.2018 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar, przyjętej w oparciu o sprawozdanie przygotowane przez Komisję, wyraził ubolewanie, że wyrażony w dyrektywie standard ochrony ofiar przemocy ze względu na płeć jest bardziej ograniczony w porównaniu z konwencją antyprzemocową⁹⁶. Kolejne sprawozdanie, przedłożone Parlamentowi przez Komisję w dniu 11.05.2020 r., pokazało, że wiele problemów z wdrożeniem dyrektywy wskazanych w poprzednim sprawozdaniu pozostało aktualnych⁹⁷. Do szczególnie istotnych należą: brak wdrożenia przepisów wprowadzających obowiązek poinformowania ofiary bez zbędnej zwłoki o zwolnieniu lub zbiegnięciu sprawcy i możliwych środkach ochrony w tych przypadkach; niedostateczne wsparcie i niewystarczająca ochrona ofiar przemocy domowej oraz ograniczenie pomocy służb wsparcia dla członków rodziny ofiar; niewdrożenie przepisów wprowadzających wymóg zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktów między ofiarą a sprawcą i wyznaczenia osobnych poczekalni dla ofiar we wszystkich nowych pomieszczeniach sądowych; niewprowadzenie wymogu przeprowadzenia indywidualnej oceny potrzeb w zakresie ochrony i niewskazanie wprost w przepisach okoliczności, na które należy zwrócić szczególną uwagę przy tej ocenie, tj. czy chodzi o przemoc seksualną lub w bliskich związkach. Obecnie toczą się postępowania przeciwko aż 21 państwom członkowskim w sprawie niepełnej transpozycji dyrektywy⁹⁸.

⁹⁵ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (2016/2328(INI)) z 14.05.2018 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_PL.html (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 30.05.2018 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (2016/2328(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0229_PL.html (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Bruksela, 11.05.2020 r., COM(2020) 188 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0188&from=EN> (dostęp: 5.08.2021 r.).

⁹⁸ W Sprawozdaniu Komisji z 11.05.2020 r., COM(2020) 188 final, wskazano na postępowania toczące się przeciwko Belgii, Bułgarii, Czechom, Niemcom, Estonii, Francji, Chorwacji, Włochom, Cyprowi, Łotwie, Litwie, Luksemburgowi, Węgrom, Malcie, Austrii,

Dyrektywa ofiarowa sama w sobie zawiera przy tym szereg luk, które mogą ograniczać ochronę ofiar⁹⁹.

Dyrektywa ta wprowadza prawa dla członków rodziny ofiary, jednak w przypadku przemocy ze względu na płeć z tych praw może zechcieć skorzystać sprawca, który często jest członkiem rodziny – partnerem, mężem – ofiary. W przypadku zwolnienia lub ucieczki sprawcy przemocy w bliskich związkach ryzyko wtórnej wiktyimizacji, zastraszania ofiary lub odwetu jest większe niż w przypadku zwykłych przestępstw, gdyż sprawca często po zwolnieniu lub ucieczce wraca do domu, w którym mieszka wspólnie z ofiarą. Z tego powodu ofiary powinny otrzymywać informacje o zwolnieniu lub ucieczce sprawcy z urzędu, a nie na swój wniosek, tak żeby zażądać dodatkowej ochrony. Dyrektywa nie nakłada przy tym obowiązku informowania ofiary o zmianie innych środków ochrony, takich jak zakaz kontaktu, zbliżania się czy nakaz opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, podczas gdy informacja o zmianie tego rodzaju środka ochrony jest kluczowa dla ofiar przemocy w bliskich związkach i przemocy seksualnej, ponieważ ofiara tym bardziej narażona jest na wtórną wiktyimizację. Dyrektywa nakłada obowiązek zapewnienia dostępu do usług służb udzielających wsparcia ofiarom, ale nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku odpowiedniego ich geograficznego rozlokowania i zapewnienia dostępności tych usług dla osób z niepełnosprawnościami. W efekcie ofiary przemocy w bliskich związkach z terenów wiejskich, starsze i z niepełnosprawnościami mogą mieć utrudniony dostęp do usług wsparcia.

Należy wskazać, że za narzędzie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na szczeblu UE wcześniej uważano program Dafne, który miał na celu zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet. W decyzjach Parlamentu Europejskiego i Rady, na mocy których przyjmowano

Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Słowacji i Szwecji. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące implementacji Dyrektywy Ofiarowej przez Polskę podniósł w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-polska-pomaga-ofiarom-przest%C4%99pstw-wyst%C4%85pienie-rzecznika-praw-obywatelskich-do-ministra> (dostęp: 5.08.2021 r.), pismo z 10.08.2017 r., XI.518.39.2017.

⁹⁹ S. Spurek, *An analysis...*

kolejne fazy programu¹⁰⁰, odwoływano się do postanowień CEDAW, Konwencji o prawach dziecka, Deklaracji wiedeńskiej w sprawie likwidacji przemocy wobec kobiet oraz Deklaracji i Platformy Działania, przyjętych podczas IV Światowej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Kobiet, zorganizowanej w Pekinie w 1995 r. Podkreślano, że fizyczna, seksualna i psychiczna przemoc wobec kobiet stanowi naruszenie ich prawa do życia, bezpieczeństwa, wolności i godności oraz zagrożenie dla ich zdrowia. Jednocześnie wskazano, że choć aspekty prawa karnego należą do kompetencji państw członkowskich, Wspólnota może wesprzeć działania państw członkowskich dotyczące zapobiegania przemocy i przypisać im dodatkową wartość przez rozpowszechnianie i wymianę informacji i doświadczeń oraz promowanie dobrych praktyk. Celem programu Dafne nie była bezpośrednia pomoc ofiarom przemocy, a wsparcie organizacji, których działania są adresowane do ofiar¹⁰¹.

Kwestia przemocy domowej była przedmiotem kilku rezolucji Parlamentu Europejskiego, *sensu stricto* niewiążących prawnie państw członkowskich. W rezolucjach tych Parlament Europejski odwoływał się do CEDAW, Powojennej Deklaracji Praw Człowieka oraz MPPOiP, a także do dorobku prawnego Rady Europy w zakresie przemocy w rodzinie. W rezolucjach wzywał rządy państw członkowskich do podjęcia działań zapewniających ofiarom przemocy, które zmuszone były opuścić dom czy mieszkanie,

¹⁰⁰ Decision No 293/2000/EC of 24 January 2000 adopting a programme of Community action (the Daphne programme) (2000 to 2003) on preventive measures to fight violence against children, young person and women (Dz.Urz. WE L 34 z 9.02.2000, s. 1); decyzja nr 803/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. przyjmująca program działania Wspólnoty (2004–2008) w celu zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz w celu ochrony ofiar i grup ryzyka (program Dafne II) (Dz.Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 1); decyzja nr 779/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.06.2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka (Daphne III) jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (Dz.Urz. UE L 173 z 3.07.2007, s. 19), www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰¹ Na temat projektów, które zostały dofinansowane w ramach Programu Dafne zob.: Final Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Daphne Programme (2000–2003), COM(2004) 824 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0824> (dostęp: 15.09.2021 r.).

powrót do domu bez ryzyka obecności w nim sprawcy¹⁰². Podkreślał również powszechny charakter przemocy w rodzinie i brak lub niewystarczające instrumenty prawne, ekonomiczne i socjalne służące na szczeblu krajowym do ochrony ofiar przemocy w rodzinie przed jej sprawcami, w tym brak regulacji umożliwiających skuteczną ochronę ze strony Policji. Wskazał na problem wykorzystywania przez sprawców przemocy ustanowionych przez sąd kontaktów ze wspólnymi dziećmi do kontynuowania przemocy¹⁰³. Parlament Europejski podkreślił również, że choć zdarza się, iż ofiarą przemocy domowej pada mężczyzna, to w przeważającej większości ofiarą jest kobieta, a sprawcą – mężczyzna¹⁰⁴. Rezolucje Parlamentu Europejskiego z 26.11.2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet¹⁰⁵ oraz z 5.04.2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet¹⁰⁶ wzywały państwa członkowskie do udoskonalania przepisów prawa krajowego i polityk publicznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet. W rezolucji z 2009 r. Parlament Europejski uznał, że przemoc mężczyzn wobec kobiet jest problemem o charakterze strukturalnym, rozpowszechnionym w Europie i na świecie, oraz zjawiskiem dotyczącym ofiar i sprawców niezależnie od wieku, wykształcenia, poziomu dochodów czy statusu społecznego, powiązany z nierównym podziałem władzy w naszym społeczeństwie między kobietami a mężczyznami. Natomiast w rezolucji z 2011 r. podkreślono, że przemoc to traumatyczne doświadczenie dla każdego mężczyzny, kobiety lub dziecka, jednak przemoc ze względu

¹⁰² Resolution on violence against women (Dz.Urz. WE C 176 z 14.07.1986, s. 73), www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰³ Resolution on the need to establish a European Union wide campaign for zero tolerance of violence against women (Dz.Urz. WE C 304 z 6.10.1997, s. 55); Rezolucja w sprawie obecnej sytuacji oraz przyszłych działań w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet (Dz.Urz. UE C 288E z 25.11.2006, s. 66 i n.), www.eur-lex.europa.eu. Zob. także deklarację Parlamentu Europejskiego „Combating violence against women Declaration of the European Parliament on the ‘Say NO to Violence against Women’ campaign” wzywającą Komisję do rozpoczęcia kampanii przeciw przemocy wobec kobiet (Dz.Urz. UE C 184E z 8.07.2010, s. 131 i n.), www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia z 9.12.2005 r. w sprawie obecnej sytuacji oraz przyszłych działań w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet, poprzedzające rezolucję Parlamentu Europejskiego, www.europarl.europa.eu.

¹⁰⁵ Dz.Urz. UE C 285E z 21.10.2010, s. 53.

¹⁰⁶ Dz.Urz. UE C 296E z 2.10.2012, s. 26.

na płeć stosowana jest wobec kobiet i dziewcząt w przeważającej mierze przez mężczyzn i zarówno odzwierciedla, jak i umacnia nierówności między mężczyznami a kobietami, a także narusza zdrowie, godność, bezpieczeństwo i autonomię ofiar.

Inne, prawnie niewiążące *sensu stricto* państw członkowskich, dokumenty dotyczące przemocy w rodzinie to w szczególności opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komitet podkreślał w swoich opiniach, że decydujące znaczenie dla uwrażliwienia na przemoc domową, jej zapobiegania oraz zwalczania mają uregulowania prawne, a wzorem w tej dziedzinie jest Austria. We wszystkich państwach powinny zostać wprowadzone regulacje prawne umożliwiające usunięcie sprawcy przemocy domowej ze wspólnie zamieszkiwanego lokalu¹⁰⁷. Odnosząc się do problemu dzieci będących często pośrednimi ofiarami przemocy w rodzinie, Komitet wskazał, że przemoc domowa to w znacznej większości przemoc mężczyzn wobec kobiet, a przemoc wobec matki jest formą przemocy również wobec jej dzieci. Co za tym idzie, kwestia przemocy domowej powinna być uwzględniona przy tworzeniu regulacji w zakresie prawa rodziców do kontaktów z dzieckiem i prawa do opieki nad dzieckiem. W szczególności w przypadku przemocy domowej, gdy jedno z rodziców przez agresję narusza prawa i wolności partnerki i dziecka, nie ma podstaw do wspólnego rodzicielstwa i odpowiedzialności obojga rodziców za dziecko¹⁰⁸.

W Unii Europejskiej toczy się także dyskusja nad ratyfikacją przez Wspólnotę konwencji stambulskiej. Jak wskazano wyżej, Unia Europejska podpisała konwencję antyprzemocową w 2017 r. Dotychczas nie podjęła jednak realnych działań w celu jej ratyfikacji. W 2019 r. Parlament Europejski – w celu przyspieszenia zawarcia tej umowy – zwrócił się do Trybunału

¹⁰⁷ Opinia w sprawie przemocy domowej wobec kobiet (Dz.Urz. UE C 110 z 9.05.2006, s. 89), www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰⁸ Opinia w sprawie „Dzieci jako pośrednie ofiary przemocy domowej” (Dz.Urz. UE C 325 z 30.12.2006, s. 60). Ponadto na temat ogólnych elementów strategii UE w zakresie praw dziecka zob. Komunikat Komisji w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka, KOM(2006) 367, wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0367&from=HU> (dostęp: 15.09.2021 r.).

Sprawiedliwości Unii Europejskiej o opinię w sprawie podstawy prawnej dla jej ratyfikacji¹⁰⁹. Rozstrzygnięcia wymaga, czy art. 82 ust. 2 i art. 84 TFUE stanowią odpowiednią podstawę prawną działań Rady dla zawarcia w imieniu UE konwencji antyprzemocowej, czy raczej akt ten powinien mieć za podstawę art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE oraz czy konieczne bądź możliwe jest rozdzielenie decyzji o podpisaniu i decyzji o zawarciu konwencji w konsekwencji tego wyboru podstawy prawnej. Parlament podniósł też wątpliwość, czy zawarcie przez Unię konwencji antyprzemocowej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE jest zgodne z traktatami, biorąc pod uwagę brak wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich co do ich woli związania się tą konwencją.

Parlament Europejski kilkakrotnie opowiadał się za ratyfikowaniem konwencji antyprzemocowej przez Unię Europejską. W rezolucji z 2019 r. podkreślił, że konwencja stambulska pozostaje kluczowym międzynarodowym narzędziem służącym likwidacji zjawiska przemocy ze względu na płeć, gdyż bazuje na całościowym, kompleksowym i skoordynowanym podejściu, którego centralnym punktem są prawa ofiar. W rezolucji Parlament wezwał Radę do pilnego zakończenia procesu ratyfikacji konwencji stambulskiej przez UE na podstawie akcesji, w szerokim zakresie, bez jakichkolwiek ograniczeń oraz do poparcia ratyfikacji konwencji przez wszystkie państwa członkowskie, a także wezwał Radę i Komisję do zadbania o pełne włączenie tej konwencji do ram prawnych i politycznych UE. Jednocześnie Parlament potępił podejmowane w niektórych państwach członkowskich próby wycofania już podjętych środków w zakresie wdrożenia konwencji stambulskiej i zwalczania przemocy wobec kobiet¹¹⁰.

Ratyfikację przez Unię konwencji stambulskiej zadeklarowała w 2019 r. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, w swoim programie wprost wskazując, że jednym z priorytetów Komisji pozostaje przystąpienie UE do

¹⁰⁹ Informacja o toczącym się postępowaniu przed TS UE: <https://bit.ly/2Iq39sR> (dostęp: 6.08.2021 r.).

¹¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28.11.2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć (2019/2855(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080_EN.html (dostęp: 6.08.2021 r.).

konwencji, a jeżeli przystąpienie do niej będzie nadal blokowane w Radzie, rozważy przedstawienie wniosków w sprawie minimalnych norm dotyczących definicji niektórych rodzajów przemocy oraz wzmocnienie dyrektywy o prawach ofiar¹¹¹. Ponadto zadeklarowała dodanie przemocy wobec kobiet do wykazu przestępstw UE określonych w Traktacie¹¹², co oznacza uznanie przemocy wobec kobiet za przestępstwo w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE. Przepis ten przewiduje kompetencję do harmonizacji prawa karnego materialnego w dziesięciu wymienionych w nim obszarach. Stosownie do tej regulacji Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą określić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw albo ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Do przestępstw tych należą obecnie: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Nie ulega wątpliwości, że także przemoc ze względu na płeć mieści się w kategorii poważnych przestępstw wymagających wspólnego zwalczania przez państwa członkowskie¹¹³.

¹¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_pl.pdf, s. 7–11 (dostęp: 21.02.2021 r.).

¹¹² Podobne deklaracje zawarto w Strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, zgodnie z którą jeżeli przystąpienie UE do konwencji antyprzemocowej zostanie zablokowane, Komisja zamierza zaproponować w 2021 r. środki w granicach kompetencji UE, aby osiągnąć te same cele, co Konwencja, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>, s. 3 (dostęp: 6.08.2021 r.).

¹¹³ Wystąpienie S. Spurek do Przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen z 25.11.2020 r., <https://trzymamstronekobiet.pl/list> (dostęp: 6.08.2021 r.). Wcześniej, 22.11.2019 r. – w związku z Międzynarodowym Dniem Eliminacji Przemocy wobec Kobiet S. Spurek zwróciła się do Przewodniczącej KE oraz do Przewodniczącego Rady w sprawie pilnej potrzeby uznania przemocy wobec kobiet za tzw. przestępstwo europejskie w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE, a także przystąpienia UE do konwencji antyprzemocowej. W 2020 r. czterokrotnie zwracała się do Komisji Europejskiej z pytaniami o harmonogram prac w zakresie realizacji powyższych celów, dopytywała o działania zmierzające do wzmocnienia dyrektywy

4. Austriackie regulacje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Mechanizmy ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz izolacji sprawcy od ofiary funkcjonują w ustawodawstwach wielu krajów, takich jak Niemcy i Hiszpania czy Bułgaria i Gruzja, a jako przykład modelowych przepisów w tej dziedzinie podawana jest często austriacka federalna ustawa o ochronie przed przemocą w rodzinie¹¹⁴. Ustawa ta miała z założenia posłużyć także jako wzór przy opracowywaniu projektu polskiej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustawa o ochronie przed przemocą w rodzinie (*Gewaltschutzgesetz*), przyjęta przez austriacki parlament w 1996 r. i obowiązująca od 1.05.1997 r., opiera się na założeniu, że przemoc domowa nie jest sprawą prywatną, tylko kwestią bezpieczeństwa publicznego, a państwo ponosi odpowiedzialność za stosowanie tej przemocy przez sprawcę. W celu skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie państwo powinno więc już na samym początku reakcji na tę przemoc demonstrować bezwarunkowe potępienie dla sprawcy. W tym celu wprowadzono zasadę, że to sprawca opuszcza wspólnie zamieszkiwany dom, przedefiniowano także rolę Policji. Ponadto zdecydowano o potrzebie interdyscyplinarnego podejścia do

o prawach ofiar, inicjatywy legislacyjne pozwalające na skuteczną izolację sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary, a także reakcję na próby wypowiedzenia konwencji antyprzemocowej przez niektóre państwa członkowskie. Komisarz ds. Równości Helena Dalli w odpowiedziach zapewniała wprawdzie o pełnym zaangażowaniu Komisji w ułatwianie zakończenia procesu przystąpienia UE do konwencji, jednak deklaracja ta nie została poparta żadnymi konkretnymi działaniami; interpelacja z 29.10.2020 r. w sprawie mechanizmu skutecznej izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiary, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003526_PL.html (dostęp: 6.08.2021 r.); interpelacja z 6.10.2020 r. w sprawie stanu prac nad ratyfikacją przez UE konwencji stambulskiej, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005463_PL.html (dostęp: 6.08.2021 r.); interpelacja z 14.07.2020 r. w sprawie realizacji deklaracji Komisji Europejskiej w sprawie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004173_PL.html (dostęp: 6.08.2021 r.); interpelacja z 14.04.2020 r. w sprawie dalszych kroków Komisji Europejskiej w sprawie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-002238_PL.html (dostęp: 6.08.2021 r.).

¹¹⁴ Zob. m.in. stronę projektu realizowanego przez Advocates for Human Rights, www.stopvaw.org; S. Spurek, *Nie zbliżaj się!*, NL 2007/6, s. 23 i n.

problemu. Należy zaznaczyć, że wcześniej, przed przyjęciem przepisów tej ustawy, Policja wezwana na interwencję w sprawie przemocy w rodzinie starała się uspokoić sprawcę lub doradzała ofierze opuszczenie domu i schronienie się u przyjaciół, krewnych lub w domach dla ofiar przemocy w rodzinie. Reakcja polegała więc na załagodzeniu sytuacji w danym momencie, bez całościowego spojrzenia i potraktowania zdarzenia w kontekście trwającej przemocy domowej, co stanowiło dla sprawcy sygnał, że nie ponosi on odpowiedzialności za swoje zachowanie. Czasami wszczynano wobec sprawcy postępowanie karne, które jednak, opierając się głównie na zeznaniach ofiary przebywającej regularnie ze sprawcą, napotykało trudności¹¹⁵.

Po pierwsze więc, ustawa o ochronie przed przemocą w rodzinie wprowadziła instytucjonalne mechanizmy walki z przemocą domową. W określonych przypadkach – jeżeli, biorąc w szczególności pod uwagę fakt, że w przeszłości dochodziło do aktów przemocy, istnieje uzasadnione podejrzenie zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osobistej – możliwe jest zastosowanie tymczasowych środków ochrony ofiary przed sprawcą¹¹⁶. Policja wezwana na domową interwencję uprawniona jest wówczas do wydania sprawcy nakazu natychmiastowego opuszczenia mieszkania oraz zakazu powrotu do niego przez 14 kolejnych dni¹¹⁷. Nakaz (niem. *Wegweisung* albo *Rückkehrverbot*) wydawany jest z urzędu, bez jakiegokolwiek wniosku ofiary ani innej jej inicjatywy, czasami wręcz wbrew jej „woli”. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że poleganie na inicjatywie ofiary w sytuacji, gdy właśnie doszło do przemocy, a ofiara pozostaje w sytuacji zagrożenia swojego zdrowia lub życia, byłoby nieracjonalne.

¹¹⁵ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹¹⁶ Tekst przepisów wprowadzonych na mocy ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie zob. www.legislationonline.org.

¹¹⁷ *Prawo do ochrony i pomocy dla ofiar przemocy*, broszura wydana przez Wiener Interventionstelle Gegen Gewalt in der Familie, czerwiec 2009. Podobne regulacje obowiązują np. od 2007 r. w Czechach. Policja nakazuje sprawcy opuścić dom i zakazuje mu powrotu do niego przez 10 dni, a decyzja nie jest zależna od inicjatywy ofiary. Przepisy austriackie były również inspiracją dla ustawodawcy duńskiego, przy czym na mocy duńskich przepisów z 2004 r. Policja ma prawo usunąć sprawcę z domu na okres 4 tygodni. Więcej A. Dearing, B. Haller, *Comparative Overview in preparation of the EUCPN – workshop on domestic violence in Vienna*, May 18, 2006, s. 13 i n., archiwum autorki.

Policja zatrzymuje akt przemocy, usuwając sprawcę, co umożliwia ofierze rozważenie swojej sytuacji w bezpiecznym miejscu i podjęcie decyzji co do ewentualnych dalszych kroków. Co istotne, interwencja Policji ma przebiegać w ten sposób, aby zademonstrować, że to sprawca jest odpowiedzialny za swoje zachowanie, a jakiegokolwiek zachowanie ofiary w żaden sposób nie ma z nim związku. W szczególności policjanci lub policjantki za bezzasadne powinni uznać tłumaczenia sprawcy, że ofiara go sprowokowała. Zachowanie ofiary nie odgrywa bowiem żadnej roli – za stosowaną przemoc odpowiada wyłącznie jej sprawca. Po wydaniu sprawcy nakazu opuszczenia domu oraz zakazu powrotu do niego Policja monitoruje jego przestrzeganie¹¹⁸, a ponadto w ciągu 24 godzin od jego wydania informuje o tym organizację zajmującą się udzielaniem wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie.

Ofiara jest uprawniona do złożenia następnie wniosku do sądu rodzinnego o wydanie nakazu opuszczenia przez sprawcę mieszkania oraz zakazu powrotu do niego¹¹⁹. Wówczas policyjny raport z wydarzenia przekazywany jest sądowi orzekającemu w sprawie, a obowiązywanie policyjnego nakazu przedłuża się, aby ofiara przed wydaniem orzeczenia sądu nie pozostała bez ochrony. Nakaz sądu (niem. *Einstweilige*) zastępuje nakaz wydany przez Policję. Policja może egzekwować go, lecz tylko na wniosek ofiary. Nakaz sądu może objąć także inne ograniczenia, takie jak zakaz przebywania przez sprawcę w określonych miejscach – miejscu pracy ofiary lub szkole jej dzieci¹²⁰, zakaz kontaktów telefonicznych lub e-mailowych¹²¹. Termin obowiązywania postanowienia sądu może zostać przedłużony, jeżeli ofiara zdecyduje się wszcząć postępowanie np. w sprawie

¹¹⁸ Nawet jeśli ofiara sama wpuści następnie sprawcę do domu, Policja traktuje to jako naruszenie przez niego nakazu. Szerzej B. Haller, C. Pelikan, P. Smutny, *The Austrian Protection against Domestic Violence Act 1996* [w:] *Crime Policy in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2004, s. 42.

¹¹⁹ Nakaz wydany przez Policję nie stanowi jednak warunku wydania odpowiedniego postanowienia przez sąd – nakaz sądowy może być wydany również bez uprzedniego wydania nakazu przez Policję – B. Haller, C. Pelikan, P. Smutny, *The Austrian Protection...*, s. 43.

¹²⁰ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹²¹ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention in Domestic Violence Cases*, Expert Group Meeting organized by UN Division for the Advancement of Women, 17–20 May 2005, Vienna, Austria, s. 9.

o rozwód, podział majątku lub o eksmisję sprawcy. W takim przypadku postanowienie obowiązuje do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy¹²². Sprawca ma prawo do zabrania z domu swoich osobistych rzeczy tylko w obecności Policji, a naruszenie przez niego zakazu może skutkować zastosowaniem tymczasowego aresztowania¹²³.

Austriacki ustawodawca uznał, że wprowadzenie przepisów określających taki sposób postępowania w sprawach o przemoc w rodzinie jest konieczne dla realizacji praw człowieka ofiary do bezpieczeństwa (art. 1, 2, 3 i 5 EKPC), do sprawiedliwości i sądu (m.in. art. 13 EKPC) oraz do prywatności (art. 8 EKPC)¹²⁴, jak również w celu zwalczania dyskryminacji kobiet, której najbardziej drastyczną formą jest przemoc¹²⁵.

Drugim elementem modelu austriackiego jest kompleksowe podejście do przemocy i regularna współpraca organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych działających przeciw przemocy w rodzinie, w szczególności organizacji kobiecych. Za koordynację tej współpracy odpowiada Rada ds. Zapobiegania Przemocy utworzona przy Ministrze Spraw Wewnętrznych¹²⁶. Co istotne, odpowiednie uregulowania wprowadzono w zakresie ochrony danych osobowych – Policja ma prawo udostępniać dane osobowe ofiar instytucjom zajmującym się wsparciem i pomocą dla ofiar, w zakresie niezbędnym do udzielenia tej pomocy¹²⁷. Jak wspomniano, w ciągu 24 godzin od wydania danemu sprawcy nakazu opuszczenia domu Policja informuje o tym fakcie taką organizację lub instytucję. Ta niezwłocznie kontaktuje się z ofiarą, nie czekając na kontakt z jej strony, i proponuje pomoc prawną oraz wsparcie psychologiczne. Uznano, że bez takiego elementu wsparcia ofiary

¹²² R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 9.

¹²³ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 7–8.

¹²⁴ Na art. 8 EKPC powoływali się także przeciwnicy nowych regulacji, choć zgodnie z art. 8 ust. 2 tej Konwencji organy państwa mogą ingerować w prywatność i życie rodzinne, jeśli jest to konieczne dla ochrony praw i wolności innych osób, w tym gdy zagrożone jest życie, zdrowie lub wolność. Zob. R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 5.

¹²⁵ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹²⁶ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹²⁷ A. Dearing, B. Haller, *Comparative Overview...*, s. 39.

mogłoby dojść do sytuacji, w której ofiara sama zmagałaby się z konsekwencjami podjętych kroków prawnych¹²⁸.

Również sprawca nie jest pozostawiony sam sobie – proponuje mu się odbycie szkolenia korygującego jego zachowanie. Na szkolenie składają się co najmniej 32 cotygodniowe sesje prowadzone przez mieszane pary trenerskie – mężczyznę i kobietę. Większość sprawców nie uczestniczy dobrowolnie w treningu, a kierowana jest przymusowo na mocy postanowienia sądu¹²⁹.

Powyżej opisane regulacje często uważane są, jak wspomniano na wstępie, za modelowe, choć same osoby, które je projektowały, zwracają uwagę na problemy, które nie zostały do końca rozwiązane. Zdarzają się bowiem wyjątkowo agresywni sprawcy, których zakaz zbliżania się do ofiary nie powstrzymuje od popełnienia ciężkiego przestępstwa¹³⁰. Dwa przypadki śmierci ofiar przemocy domowej były przedmiotem zawiadomienia złożonego do Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ, co zostało przedstawione powyżej, w części dotyczącej międzynarodowych uregulowań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie¹³¹. Wskazuje się także na nadal niewystarczającą świadomość Policji, której funkcjonariusze nie zawsze mają odpowiednią wiedzę na temat specyfiki przemocy domowej, traktują rodzinę jako świętość i mimo podstaw nie wydają nakazu opuszczenia lokalu, trzymają stronę sprawcy podczas interwencji domowej, zarzucają ofierze, że kłamie albo przesadza¹³².

¹²⁸ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 10.

¹²⁹ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 11.

¹³⁰ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 12.

¹³¹ Warto wspomnieć, że w 2006 r. znowelizowano austriacki kodeks karny, określając nowe przestępstwo – przestępstwo nękania, zagrożone karą pozbawienia wolności do roku. Według projektodawców tej nowelizacji stanowi ona kolejny krok w walce z przemocą w rodzinie; 80% ofiar nękania to bowiem kobiety, 90% sprawców to mężczyźni – partnerzy, mężowie bądź byli partnerzy lub byli mężowie ofiar. Nękanie często więc jest kontynuacją przemocy doświadczanej przez kobietę w związku, który się zakończył. Szerzej S. Spurek, *Nękanie: nowy rodzaj przestępstwa w austriackim prawie*, „Rzeczpospolita” 2006/10, s. C4.

¹³² B. Haller, *Different Effects of Domestic Violence in Urban and Rural Areas [w:] Ten Years of Austrian Anti-violence Legislation*, Vienna 2008, <https://www.interventionsstelle-wien.at/download/?id=406> (dostęp: 6.08.2021 r.).

5. Geneza ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz jej nowelizacji z 2010 r. i z 2020 r.

Organizacje specjalizujące się w udzielaniu wsparcia i pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w Polsce od dawna wskazywały na konieczność wprowadzenia specjalnych mechanizmów ochrony ofiar, umożliwiających izolację sprawcy. Prace nad pierwszym rządowym projektem ustawy, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa ofierze, rozpoczęła w 2003 r. Izabela Jaruga-Nowacka, Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn¹³³, dyskutując na początku formułę i założenia projektu z Ministrem Sprawiedliwości oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Początkowo tytuł projektu ustawy odnosił się do „przemocy w bliskich związkach”, w toku zaś prac legislacyjnych sformułowanie to zmieniono na „przemoc w rodzinie”. Przy opracowywaniu wstępnej wersji projektu ustawy projektodawczyni wzorowały się na rozwiązaniach austriackich¹³⁴ i planowały zawrzeć w projekcie regulacje mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ofiarom przemocy w rodzinie poprzez odizolowanie od nich sprawców, umożliwiające czasowe zakazanie sprawcy kontaktów z ofiarą i zbliżania się do niej, a w sytuacji wspólnego zamieszkiwania sprawcy z ofiarą – nakazanie mu opuszczenia wspólnie zajmowanego domu lub mieszkania. Przewidziano rolę Policji przyjeżdżającej na interwencje domowe. Policja miała być wyposażona w kompetencje do wydawania sprawcy nakazu opuszczenia domu na okres 10 dni, podobnie jak miało to miejsce wówczas w Austrii. Czas trwania nakazu mógłby być przedłużony na mocy postanowienia sądu. Założenia projektu w tym zakresie, wypracowane przez Pełnomocniczkę, od początku wzbudzały w rządzie wiele kontrowersji.

¹³³ Pełnomocnik powołany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 20.10.2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 122, poz. 1331 ze zm.) został zniesiony 4.11.2005 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 3.11.2005 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 222, poz. 1913).

¹³⁴ W Sekretariacie Pełnomocnika pracował w tym czasie jako pre-accession adviser dr Albin Dearing, austriacki ekspert w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; jego publikacje powoływane są we fragmencie dotyczącym rozwiązań austriackich.

W rezultacie projekt ustawy został rozesłany do uzgodnień międzyresortowych i społecznych¹³⁵ dopiero na początku 2004 r.

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do organizacji pozarządowych, w tym Centrum Praw Kobiet, Ligi Kobiet Polskich, Fundacji „Dzieci Niczyje”, Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Stowarzyszenia Obrony przed Przemocą „Victoria”, Amnesty International. Ze względu na regulacje odnoszące się do obowiązków jednostek samorządu terytorialnego projektodawczyni przekazały go również Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz związkom i federacjom gmin, miast i powiatów. Z kolei mając na względzie przepis dotyczący osób, które w związku z wykonywaniem zawodu dowiedziały się o przemoc w rodzinie, projekt konsultowany był ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego oraz Naczelną Izbą Lekarską i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych. Ponadto w celu zwiększenia zasięgu konsultacji społecznych projekt umieszczono na stronie internetowej Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz na portalu www.ngo.pl z prośbą o zgłaszanie do niego uwag.

W opiniach w sprawie projektu ustawy organizacje pozarządowe podkreślały poparcie dla wprowadzenia mechanizmów – zakazu kontaktów oraz nakazu opuszczenia mieszkania – zapewniających skuteczniejszą niż dotychczas ochronę ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto organizacje postulowały uzupełnienie projektu o przepis zobowiązujący Policję do zatrzymania osoby podejrzanej, jeśli – używając przemocy wobec osoby bliskiej – posługiwała się bronią palną, nożem lub innym niebezpiecznym narzędziem. Niektóre z nich proponowały wprowadzenie zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, polegających na uznaniu przemocy w rodzinie za przesłankę do uzyskania rozwodu lub separacji. W ówczesnym stanie prawnym, zdaniem Fundacji Centrum Praw Kobiet, która zgłosiła ten postulat, przemoc w rodzinie nie stanowiła przesłanki do rozwodu, a niekiedy była wręcz przeszkodą w jego uzyskaniu. Jak przytaczała

¹³⁵ Zasady uzgadniania i konsultowania projektów aktów prawnych uregulowane są m.in. w uchwale Nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.).

organizacja, znany jest przypadek orzeczenia, w którym zdaniem sądu fakt, że kobieta była gwałcona przez męża, oznaczał, iż między małżonkami nie nastąpił zupełny i trwały rozkład pożycia będący jedyną przewidywaną przez ustawę z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹³⁶ przesłanką do rozwiązania małżeństwa¹³⁷. Projektodawcy uznali to jednak za kwestię niewłaściwego stosowania prawa, niewymagającą dodatkowych regulacji. Niektóre organizacje postulowały, aby ustawa nakładała na wszystkie osoby, które dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy wobec osoby małoletniej lub nieletniej pozostającej ze sprawcą w bliskim związku, obowiązek niezwłocznego powiadomienia o przestępstwie Policji lub prokuratury pod rygorem kary grzywny lub ograniczenia wolności. Tej propozycji nie zaakceptował rząd.

Z kolei w uwagach zgłaszanych w ramach uzgodnień międzyresortowych dominowały wątpliwości i brak akceptacji dla mechanizmów, których wprowadzenie wydało się tak potrzebne organizacjom pozarządowym. Duże kontrowersje wzbudziła instytucja nakazu opuszczenia mieszkania, który wydawany byłby sprawcy przemocy. Jak wskazało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych¹³⁸, „wprowadzenie przepisu, na podstawie którego Policja może nakazać opuszczenie miejsca zamieszkania zajmowanego z osobą poszkodowaną na okres do 10 dni, wydaje się niezgodne z Konstytucją RP – art. 30 i 31 chroniącymi prawo do wolności i godności, z art. 41, który stanowi, że nie można być pozbawionym wolności na czas dłuższy niż 48 godzin bez decyzji sądu, oraz z art. 42 stanowiącym zasadę domniemania niewinności”. Na ryzyko naruszenia konstytucyjnych praw i wolności wskazało także Rządowe Centrum Legislacji, argumentując, że ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności mogą, zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, być ustanowione tylko w ustawie

¹³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.

¹³⁷ Wyrok SO we Wrocławiu z 25.10.2004 r., XIII RC 2865/03. Sąd uznał, że „gdyby współżycie intymne małżonków było tak dobre, jak twierdzi pozwana, to powód nie musiałby stosować wobec niej przemocy, a inne sfery pożycia też układałyby się lepiej. Niewykonywanie przez jednego z małżonków obowiązków względem drugiego nie uprawnia tego małżonka do uchylania się od jego obowiązków”, Pr. i Pł. 2005/6, www.cpk.org.pl.

¹³⁸ Centrum zostało zniesione na mocy ustawy z 17.02.2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. Nr 45, poz. 319).

i ograniczenia te nie mogą naruszać istoty prawa własności. Rządowe Centrum Legislacji miało również wątpliwości co do wzajemnych relacji między nakazem opuszczenia mieszkania a eksmisją i zwróciło uwagę, że przepisy o eksmisji regulują szereg kwestii dotyczących pomocy osobom eksmitowanym, np. kwestię mieszkania socjalnego. Z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozważało, czy wprowadzenie nowego środka karnego w postaci nakazu opuszczenia mieszkania nie ingeruje zbyt mocno w stosunki własnościowe. Zdaniem MSWiA mimo oczywistej konieczności ochrony ofiar przemocy rodzinnej należy wziąć pod uwagę fakt, że projektowane rozwiązania mogą na wiele lat pozbawić właściciela korzystania ze swojej własności. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uznało również, że w związku z trudnością z dostępem do mieszkań rozwiązanie takie może mieć, bez zapewnienia zastępczych lokali, charakter kryminalny¹³⁹. Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że ingerencja państwa w stosunki rodzinne musi być ostrożna i prowadzona przede wszystkim instrumentami polityki społecznej i gospodarczej, a represja karna w relacjach rodzinnych „rujnuje więzi międzyludzkie”¹⁴⁰. Treść pisma Ministra Sprawiedliwości obrazuje dość powszechną, jak się wydaje, niechęć do ingerowania w sprawy rodziny oraz stosowania dostępnych środków prawnych w celu istotnych rozwiązań problemów, gdyż uznawane są one za intymne i prywatne.

Jak kontrargumentowały projektodawczynie, nakaz opuszczenia miejsca zamieszkania przez sprawcę przemocy nie pozbawiałby tej osoby żadnych praw, w tym prawa własności, a jedynie wprowadzałby czasowe ograniczenie jej przebywania w określonym miejscu. Jako właściciel sprawca przemocy nadal miałby określone uprawnienia składające się na prawo własności, w szczególności mógłby rozporządzać rzeczą. Podkreślenia wymaga, że wydawany byłby on osobie podejrzanej o popełnienie poważnego przestępstwa i służyłby ochronie praw i wolności człowieka, takich jak zdrowie, życie, wolność osób pokrzywdzonych tym czynem. Nie byłby

¹³⁹ Zestawienie uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy w bliskich związkach – archiwum autorki.

¹⁴⁰ Pismo Ministra Sprawiedliwości z 1.07.2004 r., P.I. 427/859/04, skierowane do Izabeli Jarugi-Nowackiej, Wiceprezesa Rady Ministrów.

więc sprzeczny z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, nie naruszając istoty prawa własności, ani z art. 31 Konstytucji RP dotyczącym ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności.

W związku ze zgłoszonymi uwagami zorganizowano szereg konferencji uzgodnieniowych i roboczych spotkań. Projektodawczyniom nie udało się jednak przekonać oponentów co do potrzeby wprowadzenia konkretnych i wyraźnie określonych instytucji – zakazu kontaktów sprawcy z ofiarą przemocy w rodzinie i nakazu opuszczenia przez sprawcę mieszkania, które umożliwiałyby ochronę ofiar od momentu wystąpienia przemocy. Biorąc pod uwagę znaczenie i rolę, jaką mogłaby odegrać odrębna regulacja ustawowa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, wnioskodawczyni projektu, zdecydowała się na jego przekazanie pod obrady Rady Ministrów, a ta przyjęła go 20.12.2004 r. W Sejmie rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie został skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które zdecydowały o skierowaniu go do podkomisji. Najwięcej kontrowersji podczas sejmowych prac nad projektem pojawiło się w odniesieniu do przepisu zakazującego osobom wykonującym władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim stosowania form karcenia naruszających godność osób małoletnich¹⁴¹. W rezultacie przepis ten został usunięty na etapie prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (IV kadencja, druk sejm. nr 3639). Ponadto podkomisja uzupełniła projekt o bardziej konkretne sformułowania dotyczące zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz wojewody i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Z kolei Senat proponował wprowadzić do tekstu możliwość orzeczenia przez sąd na etapie postępowania przygotowawczego nakazu opuszczenia mieszkania i zakazu kontaktów sprawcy z ofiarą. Sejm nie zgodził się jednak na tego rodzaju zmiany. Ustawa została przyjęta 29.07.2005 r., a weszła w życie 21.11.2005 r., z wyjątkiem art. 6

¹⁴¹ W sejmowej dyskusji nad tym przepisem podnoszono argument konieczności „zgięcia karku” dzieciom oraz podkreślano, że obecni na sali dzięki stosowaniu wobec nich w dzieciństwie kar cielesnych zostali posłami, a nie znaleźli się np. w więzieniu. Zob. np. dyskusję podczas 97 posiedzenia Sejmu RP IV kadencji, www.sejm.gov.pl.

ust. 4 i 5, który wszedł w życie 1.01.2006 r.¹⁴² Obejmowała ona jedynie kilkanaście przepisów merytorycznych i dwa przepisy zmieniające, odnoszące się do Kodeksu karnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Ze względu na brak w ustawie wyraźnych regulacji umożliwiających orzeczenie, jeszcze przed etapem wyrokowania w sprawie, zakazu kontaktów i nakazu opuszczenia przez sprawcę mieszkania, organizacje pozarządowe postulowały jej nowelizację. W szczególności pojawił się postulat zmodyfikowania instytucji tzw. warunkowego dozoru Policji, określonego w art. 14 u.p.p.r. i przeniesienia jej do art. 275 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego. W 2007 r. opracowano w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy, który wyszedł naprzeciw tej propozycji. Zakładał on uchylenie art. 14 w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz wprowadzenie zmian do art. 275 k.p.k. Pierwsza ze zmian zaproponowanych w projekcie polegała na jednoznacznym wskazaniu w treści art. 275 § 2 k.p.k., że obowiązki określone w postanowieniu wydanym przez sąd lub prokuratora związane z zastosowanym dozorem mogą polegać na zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami, jak również na zakazie przebywania w określonych miejscach. Druga zmiana to wprowadzenie do art. 275 § 3 k.p.k. instytucji tzw. warunkowego dozoru. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (VI kadencja, druk sejm. nr 1394) przekazany został do Sejmu RP 24.11.2008 r., a 5.11.2009 r. ustawa została uchwalona¹⁴³.

¹⁴² Więcej informacji na temat prac Sejmu RP IV kadencji nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie na: www.sejm.gov.pl.

¹⁴³ Ustawa z 5.11.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1589 ze zm.). Więcej na temat prac nad przedmiotowym projektem www.sejm.gov.pl – VI kadencja, druk sejm. nr 1394. Zob. również S. Spurek, *Izolacja sprawcy przemocy od ofiary a kodeks postępowania karnego*, NL 2009/6, s. 17 i n. Ponadto w 2010 r. miała miejsce „mała” nowelizacja ustawy – dokonana ustawą z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146), w zakresie art. 9 ust. 2 ustawy dotyczącego trybu zlecania organizacjom pozarządowym przez organy administracji rządowej i samorządowej realizacji zadań.

Z kolei w 2008 r. organizacja pozarządowa, Fundacja „Razem Lepiej”, utworzyła Komitet inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw. Projekt ustawy opracowany przez Fundację przewidywał w szczególności możliwość wydania sprawcy przez Policję nakazu opuszczenia mieszkania. W swoich przepisach nie odnosił się jednak wyłącznie do kwestii przeciwdziałania przemocy w rodzinie, regulując przykładowo zakaz pozbawiania władzy rodzicielskiej osób, które nie są w stanie zapewnić dzieciom dobrych warunków materialnych, obowiązek zapewnienia dziecku przez rodziców drugiego śniadania, a także kwestię egzekucji alimentów. Projektodawcom nie udało się w ustawowym terminie 3 miesięcy zebrać wymaganych 100 tys. podpisów i prac nad projektem nie kontynuowano¹⁴⁴.

Również 30.05.2008 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (VI kadencja, druk sejm. nr 1789). Projekt zawierał w szczególności regulacje mające zapewnić ochronę osób doświadczających przemocy w rodzinie, takie jak nakaz opuszczenia mieszkania i zakaz kontaktów, wydawane nie tylko przez sąd, lecz także przez Policję i prokuratora. Wprowadzał zakaz stosowania form karcenia naruszających prawa lub godność osób małoletnich przez osoby wykonujące władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim. Zakładał również powołanie Komitetu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organu opiniodawczo-monitorującego oraz pomocniczego ministra właściwego do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego, szczegółowo regulując jego zadania, skład, powołanie i odwołanie członków. Projekt rozpatrywany był łącznie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, który Rada Ministrów przekazała do Sejmu RP na początku 2009 r. (VI kadencja, druk sejm. nr 1698). Projekt rządowy koncentrował się na zadaniach w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,

¹⁴⁴ Obecnie strona Fundacji, na której umieszczono projekt, www.razemlepiej.pl już nie funkcjonuje.

województwo i właściwego ministra. Wprowadzał również rozszerzenie form pomocy udzielanej ofiarom przemocy w rodzinie o możliwość bezpłatnego badania lekarskiego dla ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała oraz wydanie zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie. Przewidywał także – w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka – możliwość odebrania dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego, a także wprowadzał zakaz stosowania kar cielesnych przez osoby wykonujące władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim. Najwięcej kontrowersji podczas prac sejmowych i senackich nad projektem wzbudziły właśnie te dwa ostatnie przepisy. Parlamentarzystki i parlamentarzyści wskazywali, że proponowane w projekcie ustawy przepisy mają na celu podważenie autorytetu rodziców i wymierzone są w rodzinę. Obawiano się, że dzieci będą donosić na własnych rodziców, a urzędnicy otrzymają nieograniczone prawo ingerencji w rodzinę. Podobnie jak podczas dyskusji nad projektem ustawy w 2005 r. odwoływano się do „tradycji” stosowania kar cielesnych i podkreślano ich skuteczność¹⁴⁵. Natomiast organizacje pozarządowe biorące udział w posiedzeniach sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny rozpatrującej projekt nowelizacji ustawy oraz obecne na zorganizowanym przez Sejm wysłuchaniu publicznym¹⁴⁶ podkreślały potrzebę wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji nakazu opuszczenia mieszkania wydawanego sprawcy przemocy w rodzinie przez Policję jako tymczasowego i skutecznego mechanizmu ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie¹⁴⁷. Podobne stanowisko zajęła Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, opiniując rządowy projekt nowelizacji ustawy, niezawierający – w przeciwieństwie do projektu poselskiego – takiego rozwiązania. Komisja wskazała, że „najistotniejszym zagadnieniem pominiętym w projekcie ww. ustawy jest brak ustawowego wyposażenia policji w instrumenty prawne, pozwalające na

¹⁴⁵ Teksty projektów – poselskiego i rządowego, opinie Biura Analiz Sejmowych i stenogramy z posiedzeń komisji, których przedmiotem były te projekty oraz dyskusje nad projektem podczas posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu zob. www.sejm.gov.pl i www.senat.gov.pl.

¹⁴⁶ Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy przewidziana jest w art. 8 ustawy z 7.07.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248).

¹⁴⁷ Przebieg wysłuchania publicznego dotyczącego projektu nowelizacji ustawy, zorganizowanego w dniu 31.03.2009 r. – www.sejm.gov.pl.

natychmiastową (nawet w trakcie pierwszej interwencji domowej) izolację z mieszkania sprawcy przemocy”, a „uzyskiwanie takiego nakazu w wyniku przewlekłych procedur sądowych jest nieskuteczne, bowiem w sytuacji bezpośredniego zagrożenia mieszkanie musi opuścić ofiara (często matka z dziećmi), a nie sprawca”¹⁴⁸. Prace parlamentarne nad projektem nowelizacji ustawy, prowadzone łącznie nad propozycjami poselską i rządową, trwały do połowy 2010 r., zaś 10 czerwca Sejm, po rozpatrzeniu poprawek Senatu, przyjął ustawę. Ustawa z 10.06.2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁹ dotyczyła szeregu obowiązujących przepisów samej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – w szczególności brzmienia preambuły, zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego, wojewody i właściwego ministra, kwestii Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i sprawozdania z jego realizacji, a także obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie. Dodała również do ustawy nowe przepisy. W szczególności nałożyła na gminę obowiązek powołania tzw. zespołu interdyscyplinarnego, który ma koordynować działania różnych instytucji i służb w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nadała pracownikom socjalnym uprawnienie do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, umożliwiła sądowi – w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego – zobowiązanie sprawcy przemocy w rodzinie do opuszczenia mieszkania, tworzyła Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organ opiniotawczy-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Nowelizacja z 2010 r. zawierała również przepisy zmieniające, dotyczące Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy z 6.04.1990 r. o Policji¹⁵⁰, Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego, ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy¹⁵¹,

¹⁴⁸ Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Zespół ds. Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Or.III.075-164/08.

¹⁴⁹ Dz.U. Nr 125, poz. 842.

¹⁵⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

¹⁵¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.

ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej¹⁵², ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁵³. Najbardziej istotne zmiany w innych ustawach odnosiły się do zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych, do środków karnych i probacyjnych w zakresie ochrony ofiar przemocy w rodzinie, do nakazu opuszczenia mieszkania, który może być wydany przez prokuratora, a także do zaświadczenia lekarskiego wydawanego ofierze przemocy. Wszystkie przepisy ustawy nowelizującej, w tym przepisy zmieniające inne ustawy niż ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, są szczegółowo omówione w komentarzu. Kolejna, mniejsza nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie dokonana została przez przepisy ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁵⁴ i weszła w życie 1.01.2012 r. Dotyczy ona procedury odebrania dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego i umieszczania dzieci w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Następne, z 2019 r., dotyczyły ochrony danych osobowych [zmiana wprowadzona na mocy ustawy z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁵⁵] oraz kwestii obsługi zespołu interdyscyplinarnego (nowelizacja objęta ustawą z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹⁵⁶).

W 2018 r. podjęte zostały ponadto prace nad nowelizacją ustawy, które ze względu na kontrowersje wokół projektowanych regulacji zostały jednak przerwane. Dnia 31.12.2018 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji umieszczono projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym jednorazowe naruszenie praw, w tym pobicie, nie miało stanowić już przemocy w rodzinie, a „Niebieska

¹⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

¹⁵³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

¹⁵⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.

¹⁵⁵ Dz.U. poz. 730.

¹⁵⁶ Dz.U. poz. 1818.