

PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

Sylwia Spurek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

Sylwia Spurek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

Stan prawny na 1 sierpnia 2023 r.

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek 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., 2023

ISBN 978-83-8328-851-2
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
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	57
4. Austriackie regulacje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	72
5. Geneza ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz jej nowelizacji z 2010 r., 2020 r. i 2023 r.	77
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej	107
Preambuła. (uchylona)	107
Art. 1. [Zakres ustawy]	117
Art. 2. [Definicje pojęć ustawowych]	121
Art. 3. [Zakres działań adresowanych do osób doznających przemocy domowej]	151

Art. 4.	[Zakres działań adresowanych do osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc w rodzinie]	160
Art. 5.	[Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach]	172
Art. 5a.	[Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie standardu prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób prowadzących te programy]	180
Art. 5b.	[Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie standardu prowadzenia programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób prowadzących te programy]	186
Art. 6.	[Zadania administracji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej]	190
Art. 6a.	[Kwalifikacje osób kierujących specjalistycznymi ośrodkami wsparcia dla osób doznających przemocy domowej]	211
Art. 7.	[Zadania wojewody]	215
Art. 8.	[Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	225
Art. 8a.	[Wytyczne Prokuratora Generalnego w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej]	232
Art. 9.	[Współpraca organów administracji z podmiotami pozarządowymi]	237
Art. 9a.	[Zespoły interdyscyplinarne]	244
Art. 9b.	[Zadania zespołu interdyscyplinarnego]	248
Art. 9c.	[Przetwarzanie danych przez zespół interdyscyplinarny] ...	253
Art. 9d.	[Niebieskie Karty]	289
Art. 9e.	[Właściwość miejscowa gminy do realizacji procedury „Niebieskie Karty”]	289

Art. 9f.	[Powiadomienie Policji o wszczęciu procedury „Niebieskie Karty” wobec osoby posiadającej broń palną]	291
Art. 9g.	[Odebranie broni palnej, amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobom stosującym przemoc domową]	291
Art. 9h.	[Zakończenie procedury „Niebieskie Karty”]	291
Art. 10.	[Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	318
Art. 10a.	[Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	331
Art. 10b.	[Skład Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	332
Art. 10c.	[Organizacja prac Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	333
Art. 10d.	[Pomoc dla Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	334
Art. 10e.	[Obsługa Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	334
Art. 10f.	[Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	334
Art. 11.	[Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	342
Art. 11a.	[Zobowiązanie osoby stosującej przemoc domową do opuszczenia mieszkania]	355
Art. 11aa.	[Zakaz zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą domową, zakaz kontaktowania się z nią, zakaz wstępu na teren określonej placówki]	357
Art. 11ab.	[Elementy uwzględniane przy rozpoznawaniu sprawy o zmianę lub uchylenie postanowienia nakładającego obowiązek, zakazy lub nakazy na osobę stosującą przemoc domową]	358
Art. 11b.	[Przekazanie Policji i Żandarmerii Wojskowej danych teleadresowych podmiotów oferujących wsparcie dla ofiar przemocy domowej]	379

Art. 12.	[Obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z użyciem przemocy domowej]	380
Art. 12a.	[Zapewnienie ochrony dziecku]	398
Art. 12b.	[Zażalenie na zapewnienie ochrony dziecku]	399
Art. 12c.	[Pouczenie o prawie do złożenia zażalenia]	400
Art. 12d.	[Wniosek kuratora w sprawie skazanego za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby doznającej przemocy domowej]	417
Art. 13.	[Dodatkowe elementy orzeczenia sądu w przypadku zastosowania art. 72 § 1 pkt 7a i 7b k.k. – uchyłony]	420
Art. 14.	[Warunkowy dozór Policji – uchyłony]	426
Art. 15.	[Nowelizacja Kodeksu karnego]	441
Art. 16.	[Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej]	456
Art. 17.	[Termin wejścia w życie]	461

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

oraz niektórych innych ustaw	465	
Art. 2.	[Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego]	465
Art. 3.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	480
Art. 4.	[Nowelizacja ustawy o Policji]	482
Art. 5.	[Nowelizacja Kodeksu karnego]	484
Art. 6.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego]	500
Art. 7.	[Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego]	512
Art. 8.	[Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej]	518
Art. 9.	[Nowelizacja ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych]	521
Art. 10.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych]	524
Art. 11.	[Termin spełnienia wymogów dotyczących kwalifikacji osób kierujących specjalistycznymi ośrodkami wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie]	526
Art. 12.	[Informacja ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Rzecznika Praw Dziecka o skutkach obowiązywania ustawy]	527

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw	531
Art. 1. [Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	531
Art. 2. [Nowelizacja Kodeksu wykroczeń]	543
Art. 3. [Nowelizacja ustawy o Policji]	547
Art. 4. [Nowelizacja ustawy o Żandarmerii Wojskowej]	589
Art. 5. [Nowelizacja Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	603
Art. 6. [Nowelizacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych]	605
Art. 8. [Przepis przejściowy]	608
Art. 9. [Termin wejścia w życie]	610

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw	613
Art. 2. [Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	613
Art. 3. [Nowelizacja Kodeksu wykroczeń]	615
Art. 4. [Nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi]	618
Art. 5. [Nowelizacja ustawy o Policji]	619
Art. 6. [Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego]	623
Art. 7. [Nowelizacja ustawy o broni i amunicji]	624
Art. 8. [Nowelizacja ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych]	630
Art. 9. [Nowelizacja ustawy o VAT]	634
Art. 10. [Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej]	635
Art. 11. [Nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej]	636
Art. 14. [Przepisy dostosowujące o ośrodkach wsparcia]	637
Art. 15. [Przepisy dostosowujące o Zespole Monitorującym do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej]	640
Art. 16. [Przepisy dostosowujące o zespołach interdyscyplinarnych]	641
Art. 17. [Przepisy dostosowujące o grupach roboczych]	642

Art. 18.	[Przepisy przejściowe o zespołach interdyscyplinarnych i grupach roboczych]	643
Art. 19.	[Przepisy przejściowe o zespołach interdyscyplinarnych i grupach roboczych]	644
Art. 20.	[Przepisy przejściowe o procedurze „Niebieskie Karty”]	646
Art. 21.	[Przepisy przejściowe o sądowym nakazie opuszczenia mieszkania i zakazie zbliżania się]	647
Art. 22.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych]	649
Art. 24.	[Termin wejścia w życie]	652

Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy –

Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych

innych ustaw 655

Art. 1.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego]	655
Art. 2.	[Nowelizacja Kodeksu wykroczeń]	674
Art. 3.	[Nowelizacja ustawy o Policji]	679
Art. 8.	[Nowelizacja ustawy o Żandarmerii Wojskowej]	690
Art. 6.	[Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego]	717
Art. 6a.	[Nowelizacja ustawy o broni i amunicji]	719
Art. 9.	[Nowelizacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych]	721
Art. 12.	[Przepis przejściowy]	725
Art. 14.	[Termin wejścia w życie]	726

Bibliografia 729

Skorowidz przedmiotowy 739

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 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.w.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 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.a.** – 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.)
– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
- MPPGSiK** – 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)
- MPPOiP** – 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)
- nowelizacja z 2023 r.** – ustawa z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 535)

nowelizacja k.p.c. z 2023 r.	– ustawa z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 289 ze zm.)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360)
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 2023 r. poz. 571)
u.p.p.d.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249; z 2023 r. poz. 289 i 535) po zmianach wprowadzonych nowelizacją z 2023 r.
u.p.p.r.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249) w brzmieniu obowiązującym do 22.06.2023 r.
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
ustawa o ŻW	– ustawa z 24.08.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1266)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.)
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 Badań 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
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NK	– Niebieska Karta lub Niebieskie Karty
NL	– Niebieska Linia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OBOP	– Ośrodek Badania Opinii Publicznej
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zbiór urzędowy, Seria A
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.	– Przegład Sejmowy
PS	– Przegład Sądowy
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
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 Przegład 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 w. 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 stanowiła kompromis między – z jednej strony – celami założonymi na pierwszym etapie jej przygotowywania a – z drugiej strony – 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. Ponadto omawiam dużą nowelizację ustawy przyjętą 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 nowelizacji z 2020 r. i 2023 r. istotnych 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 akademikzek. W publikacji odnoszę się również 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.

Ten komentarz nie powstałby bez wsparcia wielu osób, w tym profeserek Małgorzaty Fuszary, Moniki Płatek i Eleonory Zielińskiej, adwokatki z Zespołu ds. Kobiet przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, w tym dr adw. Katarzyny Gajowniczek-Pruszyńskiej, bez cennych wskazówek Renaty Durdy, wieloletniej szefowej Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” 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, lobując 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 domową¹, 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,

¹ Warto wspomnieć, że nowelizacja z 2023 r. dokonała zmiany tytułu komentowanej ustawy i zastąpiła sformułowanie „przemoc w rodzinie” wyrażeniem „przemoc domowa”.

w której następuje wybuch tej agresji, oraz fazę miodowego miesiąca, kiedy sprawca przeprosza 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 sytuacją². To „wycofywanie”, podobnie jak fakt dalszego pozostawania w związku ze sprawcą, może wydawać się niezrozumiałe. Specjaliści, tłumacząc takie zachowanie ofiar, najczęściej odwołują się do syndromu wyuczonej bezradności lub do syndromu stresu pourazowego. Syndrom wyuczonej bezradności w przypadku ofiar przemocy oznacza poddanie się i rezygnację z aktywności, które ofiara podejmowała w celu poprawy swojego położenia, a które okazały się nieskuteczne. Ofiara nabiera wówczas przekonania, że nie może nic zrobić, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo, rezygnuje więc z kolejnych prób zmiany sytuacji³. Jednakże ofiary, wbrew dość powszechnemu stereotypowi, podejmują przy tym wiele działań. 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 przemocy⁴. Najbardziej zaś drastyczną reakcją ofiary jest odwzajemnienie przemocy i zabicie sprawcy po wielu latach stosowanej przez niego przemocy⁵. Status 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 człowiek⁶. Należy wziąć pod uwagę, że zastraszona przez sprawcę ma ona jednak nadzieję na zmianę przez niego zachowania.

² H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 29–30.

³ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 31–35.

⁴ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 36–38.

⁵ S.D. Herzberger, *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 69; szerzej zob. M. Budyn-Kulik, *Zabójstwo tyrana domowego. Studium prawnokarne i wiktymologiczne*, Lublin 2005; U. Nowakowska, *Ofiary i zabójczynie*, Pr. i Pł. 2002/1, s. 8 i n.

⁶ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 35.

Ponadto często wstydy się, jest zależna ekonomicznie od sprawcy lub zostaje z nim „ze względu na dzieci”⁷. 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 „wycyfywać swoje zeznania”, tłumaczyć sprawcę, szukać usprawiedliwień dla jego zachowania („w sumie to on dobry człowiek jest”, „na rodzinę zarabia”, „zdenerwowany był”) lub nawet obwinać siebie („mogłam zachować się inaczej”, „ja taka głupia jestem, przecież wiem, że on tego nie lubi”)⁸. 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 ochrony⁹. 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 irracjonalne¹⁰, 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 sprawcy¹¹. 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

⁷ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 145.

⁸ R. Durda, *Zrozumieć osoby doznające przemocy* [w:] R. Durda, M. Sokołowska, S. Spurek, *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wybrane zagadnienia problemowe*, Warszawa 2022.

⁹ S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 67.

¹⁰ 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.

¹¹ H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 38–40.

powoduje, iż w ramach tej struktury funkcjonują osoby, które wierzą, że mają prawo stosować przemoc wobec pozostałych członków swojej rodziny¹². Należy podkreślić, że wbrew dość powszechnemu stereotypowi przyczyną przemocy w rodzinie nie jest alkohol ani 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 2022 r. na 62 244 wszystkich sprawców 31 807 osób, tj. około 51%, było pod wpływem alkoholu, a statystyki policyjne także z poprzednich lat potwierdzają takie proporcje¹³. 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 sytuację¹⁴. 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 ofiarę¹⁵. Zgodnie z badaniami CBOS z 2019 r. jedynie 8% osób uważa, że stosowanie przemocy wobec partnerki lub żony

¹² S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 43.

¹³ Zob. <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹⁴ Badanie TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinii 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: 15.06.2023 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: 15.06.2023 r.).

¹⁵ 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, <https://www.gov.pl/web/rodzina/diagnozy-zjawiska-przemocy-w-rodzinie> (dostęp: 15.06.2023 r.).

w pewnych okolicznościach może być usprawiedliwione¹⁶, co oznacza spadek o 3 punkty procentowe w porównaniu do analogicznego badania przeprowadzonego w 2012 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 sprawach¹⁷. Analizując problem przemocy w rodzinie, warto również sięgnąć do badań opinii publicznej, w szczególności w zakresie liczby osób doświadczających tej przemocy¹⁸.

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”¹⁹, a obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 13.09.2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”²⁰.

¹⁶ Badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, kwiecień 2019, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_048_19.PDF (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Dz.Urz. KGP Nr 4, poz. 30.

²⁰ Dz.U. Nr 209, poz. 1245.

Zarządzenie KGP zostało uchylone²¹ w związku z wprowadzeniem procedury „Niebieskie Karty” do ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²² 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 otoczenia²³.

Tabela 1.1. Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta”²⁴

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
75 495	73 531	75 662	73 153	74 313	72 601	64 250	61 645

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba ofiar przemocy domowej ogółem, w tym:	97 501	91 789	92 529	88 133	88 032	85 575	75 761	71 631
kobiety	69 376	66 930	67 984	65 057	65 195	62 866	55 112	51 935
mężczyźni	10 733	10 636	11 030	10 672	10 676	10 922	9520	8714
małoletni	17 392	14 223	13 515	12 404	12 161	11 787	11 129	10 982

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

²¹ 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).

²² Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.

²³ Dz.Urz. KGP poz. 63.

²⁴ 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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba osób podejrzewanych o przemoc ogółem, w tym:	76 034	74 155	76 206	73 654	74 910	73 228	64 846	62 244
kobiety	5244	5461	5878	6045	6448	6677	6173	6497
mężczyźni	70 484	68 321	70 035	67 306	68 148	66 198	58 349	55 426
nieletni	306	373	293	303	314	353	324	321

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 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 poszczególnych latach do 2020 r. przekraczała 70 tys., natomiast w ostatnich 2 latach spadła – poniżej 65 tys. w danym roku (tabela 1.1). Liczba ofiar ujęta w policyjnych statystykach w ostatnich 3 latach przedstawionych w tabeli przekraczała 85 tys., wcześniej 90 tys., w 2021 r. i 2022 r. zaś – spadła.

Znaczącą większość ofiar przemocy w rodzinie według procedury NK stanowią kobiety (w 2022 r. – 73%). Drugą pod względem liczebności grupą są osoby małoletnie (w 2022 r. – 15%). Pozostałe ofiary w 2022 r., około 12% – to mężczyźni (tabela 1.2). Największą grupę wśród sprawców przemocy w rodzinie w poszczególnych latach – ok. 90% – stanowią według procedury NK mężczyźni, kobiety to od kilku do – jak w 2022 r. – 10%, 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 karny²⁵. 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.)²⁶.

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

Tabela 1.4. Przestępstwa stwierdzone²⁷ z art. 207 k.k.

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

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-7/63507,Znecanie-sie-art-207.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

²⁶ Przemoc w rodzinie, która ma charakter przemocy seksualnej, może natomiast wyczerpywać znamiona przestępstwa zgwałcenia (art. 197 k.k.).

²⁷ Zgodnie z objaśnieniami pojęć w Policyjnej Statystyce Przestępstw przestępstwo stwierdzone to zbrodnia lub występki 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	Motywy rabunkowe	Motywy seksualny	Motywy „na zlecenie”	Motywy nieporozumień rodzinnych	Motywy nieustalone	Inny motyw ²⁸
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 ²⁹	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	1039	121	33	25	271	267	322

Źródło: Komenda Główna Policji, www.policja.pl oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, www.mswia.gov.pl (ówczesny adres strony).

²⁸ 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.

²⁹ 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 motywów zabójstw w 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 małoletnich³⁰.

Statystyki sądowe pokazują liczbę orzeczeń sądowych wydanych w sprawach o znęcanie się, w tym rodzaj orzeczenia oraz rodzaj i wymiar kary. W 2021 r. w Polsce z art. 207 k.k. w sądach rejonowych ogółem osądzono 12 939 osób (przy czym 43 osoby z art. 207 § 2 i 3 stanowiących typy kwalifikowane przestępstwa), z czego: 10 535 osób skazano, a 314 uniewinniono. Wobec 1374 osób warunkowo umorzono postępowanie, a wobec 713 umorzono postępowanie. W 2021 r. 81% oskarżonych o znęcanie się skazano zatem za to przestępstwo³¹.

Wobec 207 skazanych wymierzono kary mieszane, wobec 449 – karę grzywny samoistnej, 1960 – karę ograniczenia wolności. Jeśli chodzi o karę pozbawienia wolności, to orzeczono ją wobec 7918 osób. Oznacza to, że wobec 75% skazanych orzeczono karę pozbawienia wolności. Należy jednak wskazać, że w przypadku 4978 skazanych na karę pozbawienia wolności warunkowo zawieszono jej wykonanie. Wobec 63% sprawców orzeczono zatem karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a tylko wobec 1/3 sprawców – bezwzględną karę pozbawienia wolności³².

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 92% sprawców zostało skazanych na nie więcej niż rok pozbawienia wolności. Wymierzając karę pozbawienia wolności za czyn z art. 207 § 1 k.k., sądy stosowały ją zatem w dolnych granicach ustawowego zagrożenia³³.

³⁰ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 15.06.2023 r.).

³¹ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r.

³² Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r.

³³ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r.

Od 2014 r. gromadzone są przez sądy informacje dotyczące płci sprawców przestępstw. W 2021 r. na 10 535 osób skazanych za przestępstwo z art. 207 k.k. było 459 kobiet oraz 10 076 mężczyzn. Z samego art. 207 § 1 k.k. w 2021 r. osób skazanych było 10 493, w tym 454 kobiety i 10 039 mężczyzn³⁴. Mężczyźni stanowili zatem ponad 95% skazanych.

Z kolei wśród osób pokrzywdzonych przestępstwem z art. 207 § 1 k.k. w 2021 r. było:

- 13 229 kobiet,
- 3300 mężczyzn,
- 3163 małoletnich, w tym: 1479 dziewczynek i 1687 chłopców³⁵.

Wśród pokrzywdzonych 67% stanowiły kobiety, 16% to dzieci i 17% – 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 doświadczeniach³⁶.

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%) знаła przynajmniej jedną kobietę – ofiarę

³⁴ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r.

³⁵ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2021 r.

³⁶ Podkreśla to w swoich raportach z badań CBOS, www.cbos.pl.

przemocy swojego partnera³⁷. 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)³⁸. 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%)³⁹.

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

³⁷ Badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, luty 2005, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_027_05.PDF (dostęp: 15.03.2023 r.).

³⁸ 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 archiwalnej stronie www.mrips.gov.pl. Zob. również wyniki cyklicznych badań „Przemoc i konflikty w domu” przeprowadzanych przez CBOS, www.cbos.pl.

³⁹ 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.

tym niż 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 zdarzyło im 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 poziomie⁴⁰.

Należy także wspomnieć o badaniu dotyczącym przemocy wobec kobiet przeprowadzonym przez Agencję Praw Podstawowych UE (APP)⁴¹. 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 przynajmniej, 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

⁴⁰ Badanie CBOS z 2019 r. „Przemoc i konflikty w domu”.

⁴¹ Przemoc wobec kobiet, Agencja Praw Podstawowych, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-results-glance> (dostęp: 15.06.2023 r.).

całej Unii Europejskiej odznacza się najniższym wskaźnikiem przemocy 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 postrzegane jest 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. W efekcie oznacza to 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 zaniedbanie tych obowiązków może powodować ograniczenie możliwości realizacji tych praw człowieka⁴², 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 płeć⁴³ – dokonywana jest bowiem najczęściej przez mężczyzn, a dotyka najczęściej kobiety, z przyczyn uwarunkowanych płcią – co znalazło wyraz w regulacjach międzynarodowych aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw człowieka kobiet, z których część zostanie

⁴² Państwo, któremu zarzuca się zaniedbania 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.

⁴³ 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 skuteczniejszej 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. Gu-debska-Rusiecka, Legionowo 2002, s. 37 i n.

przedstawiona poniżej⁴⁴. Niekiedy porównuje się przemoc w rodzinie do tortur, a co za tym idzie – postuluje się rozważenie stosowania międzynarodowych instrumentów zakazujących tortur do przemocy domowej⁴⁵. Omówienie regulacji dotyczących kwestii tortur przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

3.2. Organizacja Narodów Zjednoczonych

System 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.⁴⁶, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r.⁴⁷ oraz Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r.⁴⁸ 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 przestrzegania

⁴⁴ Wypada wspomnieć, że w związku z używaniem przez autorkę niniejszego komentarza, 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/zriii05332018> (dostęp: 20.11.2018 r.).

⁴⁵ Za istotne podobieństwa przemocy w rodzinie oraz tortur, o których mowa w art. 1 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego 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 uniknięć 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.

⁴⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁴⁷ Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

⁴⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

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 konwencji⁴⁹.

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

⁴⁹ 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 wyroków⁵⁰. 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

⁵⁰ 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: 15.06.2023 r.). Kolejne, VIII sprawozdanie Polski za kolejne lata miało zostać przedłożone w 2021 r.

bezpieczne miejsce pobytu oraz wsparcie⁵¹. 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 kobiet⁵².

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

⁵¹ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Poland, 19.12.2002, 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: 15.06.2023 r.).

⁵² E/C.12/POL/CO/6, <https://undocs.org/en/E/C.12/POL/CO/6> (dostęp: 15.06.2023 r.). Kolejne, VII sprawozdanie Polski miało 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 przemocy⁵³.

⁵³ 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, a także General Recommendation No. 35, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> (dostęp: 15.06.2023 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 domowej⁵⁴. 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.⁵⁵, 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, aby zapewnić

⁵⁴ CEDAW/C/POL/CO/6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FPOL%2FCO%2F6&Lang=en (dostęp: 15.06.2023 r.). Zgodnie z Uwagami końcowymi z 2014 r. Polska powinna przedstawić swoje kolejne, IX sprawozdanie w listopadzie 2018 r. Brak na ten temat danych.

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.

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 dziewcząt⁵⁶.

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 demonstrowa bowiem niezrozumienie dla niebezpieczeństwa, w jakim ofiara się znajduje, i władzy, jaką ma nad nią sprawca. W przypadkach będących

⁵⁶ 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: 15.06.2023 r.).

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 oraz innych przedstawicieli i przedstawicielek wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania w zakresie problematyki przemocy w rodzinie, w tym CEDAW⁵⁷. 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 mieszkania⁵⁸. W sprawie V.K. przeciwko Bułgarii Komitet CEDAW krytykował założenia przyjęte w postępowaniu sądowym, które

⁵⁷ 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, wszystkie decyzje Komitetu CEDAW: <https://juris.ohchr.org/> (dostęp: 15.06.2023 r.); zob. także S. Spurek, *Austria – model do poprawy*, NL 2008/2, s. 13 i n.

⁵⁸ Zob. Communication No. 2/2003, A.T. przeciwko Węgrom, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20English.pdf> (dostęp: 15.06.2023 r.).

odzwierciedlały przekonanie, że przemoc domowa jest w dużej mierze sprawą prywatną wchodzącą w zakres sfery prywatnej, która z zasady nie powinna podlegać kontroli państwa⁵⁹. 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 stereotypach⁶⁰.

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 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

⁵⁹ CEDAW/C/49/D/20/2008, <https://juris.ohchr.org/> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁶⁰ CEDAW/C/73/D/100/2016, <https://juris.ohchr.org/> (dostęp: 15.06.2023 r.).

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 przedmiotem⁶¹. 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 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

⁶¹ Treść Uwagi Ogólnej Nr 8: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F8&Lang=en (dostęp: 15.06.2023 r.).

kampanii edukacyjnych informujących o negatywnych konsekwencjach złego traktowania dzieci i promujących pozytywne oraz pozbawione przemocy formy dyscypliny jako alternatywę dla kar cielesnych⁶². 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 okolicznościach⁶³. W 2021 r. po rozpatrzeniu V i VI sprawozdania Polski Komitet nadal podkreślał, że praktyka kar fizycznych, w szczególności w domu oraz przemoc w rodzinie wobec dzieci utrzymuje się w Polsce⁶⁴.

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, niehumanitarnego albo upokarzającego traktowania lub karnania (art. 5)⁶⁵. 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. Państwa-sygnatariusze Deklaracji uznały również, że przemoc wobec kobiet jest manifestacją historycznej nierówności w relacjach między płciami, która doprowadziła do dominacji mężczyzn

⁶² Pełny tekst uwag końcowych Komitetu dostępny na stronie https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAAdd.194&Lang=en (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁶³ Zob. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FPOL%2FCO%2F3-4&Lang=en (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁶⁴ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FPOL%2FCO%2F5-6&Lang=en (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁶⁵ Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na stronie https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 15.06.2023 r.).

i dyskryminacji kobiet oraz stanęła na drodze do ich pełnego rozwoju, jak również że przemoc wobec kobiet jest podstawowym mechanizmem społecznym, przy pomocy którego kobiety są zmuszane do podległości wobec mężczyzn⁶⁶. 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 ze względu na płeć (*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 przemocy⁶⁷.

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

⁶⁶ Zob. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁶⁷ Pełen tekst Pekinńskiej Platformy Działania dostępny na stronie <https://beijing20.unwomen.org/en/about> (dostęp: 15.06.2023 r.).

domu i zakazu kontaktowania się z ofiarą⁶⁸. W rezolucji „Prawa dziecka” z 2006 r. Zgromadzenie Ogólne potępiło przemoc w rodzinie wobec dzieci i wezwało państwa do eliminacji przekonania, które ją usprawiedliwiają, oraz do ścigania i karania jej sprawców⁶⁹.

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, wymierzonej w kobiety, do której 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 jej bliskich przez Policję, prokuraturę i sąd. Założenia zawierają ponadto wytyczne dotyczące centrów kryzysowych oraz programów szkoleniowych dla Policji, prokuratorów i sędziów⁷⁰.

Przemoc w rodzinie rozpatrywana jest przez podmioty funkcjonujące w ramach systemu ONZ również w kategoriach problemu zdrowia.

⁶⁸ Resolution Elimination of domestic violence against women, A/RES/58/147, <https://undocs.org/en/A/RES/58/147> (dostęp: 15.06.2023 r.). W innych rezolucjach 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: 15.06.2023 r.).

⁶⁹ Resolution Rights of the child, A/RES/61/146, <https://undocs.org/en/A/RES/61/146> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁷⁰ 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, <https://digitallibrary.un.org/record/238264> (dostęp: 15.06.2023 r.).

W raporcie na temat przemocy i zdrowia Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization – WHO), założonej w 1948 r. jako 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 przemocy⁷¹. Często to właśnie przedstawiciele sektora medycznego są osobami pierwszego kontaktu dla ofiar przemocy. Sektor ten powinien więc skutecznie odpowiadać na ich potrzeby⁷². W 2014 r. WHO podkreśliła, że jedną z potencjalnych strategii w celu zapobiegania przemocy wobec kobiet jest promowanie równości płci⁷³. Światowa Organizacja Zdrowia zwróciła także uwagę na zwiększone ryzyko doświadczania przemocy w rodzinie przez kobiety podczas pandemii COVID-19⁷⁴.

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 2⁷⁵. Określa ona listę praw i wolności,

⁷¹ *World report on violence and health: summary*, World Health Organization, Geneva 2002.

⁷² *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.

⁷³ *Global Status Report on Violence Prevention*, WHO, 2014, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjC997985ryAhViwIsKHRrABK4QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fapps.who.int%2Firis%2Frest%2Fbitstreams%2F649376%2Fretrieve&usg=AOvVaw2yKYuXhLiE2gitA2diKGde> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁷⁴ <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SRH-20.04> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁷⁵ 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.

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 wnosić skargi na naruszenie przez państwa-strony konwencji praw w niej zagwarantowanych. 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 konwencji⁷⁶. Polska, która należy do Rady Europy od 1991 r., ratyfikowała konwencję w 1993 r.⁷⁷ i od tego czasu można wnosić skargi na naruszenie przez polskie władze praw określonych w konwencji. Ponadto zgodnie z art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁷⁸ 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 fizycznych⁷⁹. Podobne obowiązki państwo posiada w zakresie art. 3 zakazującego tortur. Zgodnie z orzeczeniem ETPC dotyczącym odpowiedzialności państwa w związku z biciem dziecka przez ojczyrna, 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

⁷⁶ Zob. www.coe.int.

⁷⁷ Dotychczas nie wszystkie protokoły dodatkowe zostały przez Polskę ratyfikowane.

⁷⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷⁹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 95.

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 ochrony przed traktowaniem lub karaniem sprzecznym z art. 3, w tym przypadku – przed znęcaniem się przez ojczyma. Na właściwą ochronę nie pozwalała bowiem istniejąca w angielskim prawie możliwość bronięcia się ojczyma przy pomocy argumentu rozsądnego karcenia⁸⁰. 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,

⁸⁰ Orzeczenie A. przeciwko Wielkiej Brytanii z 23.09.1998 r., raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 18.09.1997 r., skarga nr 25599/94, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60822%22%5D%7D> (dostęp: 15.06.2023 r.).

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, tj. stanowiła przemoc ze względu na płeć, będącą jedną z form dyskryminacji kobiet⁸¹.

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 postanowień⁸². 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 dyskryminacji⁸³. Z uwagi na zakres konwencji można nazwać ją Kartą praw kobiet – ofiar przemocy.

⁸¹ S. Spurek, *Bez zniczulenia. 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.

⁸² 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 ekspertka, pani Dagmara Baraniewska.

⁸³ 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: 15.06.2023 r.).

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 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 zamieszkujejącą wspólnie z ofiarą lub przez osobę nadużywającą swojej władzy.

Konwencja zawiera wiele 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 z osób specjalizujących się w kwestiach 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 i przedstawicielkami każdej ze stron konwencji ma rozpatrywać raport dotyczący ogólnych środków legislacyjnych i innych podjętych przez daną stronę w celu wypełnienia postanowień konwencji, sporządzony na podstawie kwestionariusza opracowanego 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 ma 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 ratyfikowana w 2015 r. Konwencję podpisała także Unia Europejska. Dnia 26.03.2020 r. do GREVIO wpłynęło pierwsze sprawozdanie Polski z realizacji postanowień konwencji, 23.06.2021 r. GREVIO przyjęło pierwsze sprawozdanie z ewaluacji Polski, a 7.12.2021 r. rekomendacje dotyczące wdrożenia przez Polskę konwencji przyjął Komitet Stron⁸⁴. W swoim pod 100-stro nicowym raporcie GREVIO przeanalizowało poziom i sposób implementacji i realizacji poszczególnych postanowień konwencji, począwszy od tych dotyczących zbierania danych (rekomendując m.in. ujednoczenie systemów zbierania danych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości), finansowania działań, znaczenia organizacji kobiecych, przez kwestie podnoszenia świadomości i edukacji (w tym wprowadzenie do programów szkolnych edukacji antydyskryminacyjnej i antyprzemocowej), szkoleń dla służb i ich standardów, programów dla sprawców przemocy w rodzinie i przemocy seksualnej, po współpracę organów i instytucji, w tym w ramach procedury „Niebieska Karta” (w tym punkcie GREVIO podkreśliło konieczność zapewnienia, aby procedura uwzględniała fakt, że przemoc w rodzinie nie jest neutralna pod względem płci). GREVIO odniosło się także do wdrożenia konwencji stambulskiej przez Polskę w ramach systemu pomocy społecznej, systemu ochrony zdrowia (tu rekomendując m.in. bezpłatność badań z zakresu medycyny sądowej) oraz placówek specjalistycznego wsparcia i schronisk, a także bezpłatnego telefonu zaufania. W zakresie prawa cywilnego GREVIO

⁸⁴ 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: 15.06.2023 r.), jak również rekomendacje.

wskazało w szczególności na procedury dotyczące opieki nad dziećmi. W przypadku prawa karnego zwróciło uwagę na brak wyraźnej penalizacji niektórych form przemocy wobec kobiet oraz brak oparcia znamion przestępstwa zgwałcenia na koncepcie dobrowolnej zgody. GREVIO było także zaniepokojone długością postępowań karnych oraz umarzaniem postępowań w sprawach o przemoc w rodzinie i przemoc seksualną, a także brakiem środków natychmiastowej ochrony ofiar w postaci izolacji sprawcy od ofiary. Z kolei Komitet Stron przygotował kilkunasturowe dokumentacje, oparte na raporcie GREVIO i podkreślił konieczność objęcia definicją przemocy domowej byłych partnerów i małżonków, i to niezależnie od tego, czy ofiara dzieli miejsce zamieszkania ze sprawcą. Rekomendował, aby wszystkie osoby zajmujące się ofiarami lub sprawcami przechodziły systematyczne i obowiązkowe szkolenia w zakresie identyfikowania i reagowania na przemoc wobec kobiet, a osoby właściwe w sprawie opieki nad dziećmi i kontaktu rodzica z dzieckiem, podejmując decyzję w sprawie opieki i odwiedzin, brały pod uwagę negatywny wpływ, jaki ma na dziecko fakt bycia świadkiem przemocy jednego z rodziców przeciw drugiemu, oraz powstrzymały się od używania pojęć związanych z tzw. alienacją rodzicielską lub równoważnych. W ocenie Komitetu Stron Polska powinna zapewnić stosowanie przepisów Kodeksu karnego w odniesieniu do wszelkich form przemocy partnerskiej oraz wprowadzić procedury ułatwiające udowodnianie przypadków przemocy domowej w sądzie. Jeśli chodzi o Kodeks karny, to w ocenie Komitetu Stron należy także znowelizować przepisy dotyczące przestępstw seksualnych zawartych w rozdziale XXV w celu uwzględnienia koncepcji zgody, a gdy okoliczności wykluczają taką zgodę, także umożliwić odpowiednie ściganie i karanie sprawców przemocy seksualnej. Komitet Stron wskazał, że wszystkie formy mediacji powinny być dobrowolne. Polska powinna również dokonać analizy obecnie obowiązujących mechanizmów izolacji sprawcy od ofiary w celu zapewnienia natychmiastowej ochrony ofiary oraz odstraszających sankcji za ich naruszenie. Komitet Stron zwrócił także uwagę na rolę niezależnych kobiecych organizacji pozarządowych jako kluczowych partnerów w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet. Na temat działań Polski w celu wypowiedzenia konwencji lub wyeliminowania z porządku prawnego części jej postanowień zob. w dalszej części wprowadzenia.

Ponadto w ramach Rady Europy Komitet Ministrów Rady Europy oraz Zgromadzenie Parlamentarne wydały zalecenia w sposób bezpośredni odnoszące się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁸⁵. 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 państwa również do analizy prawodawstwa krajowego w kierunku ograniczenia stosowania fizycznych kar wobec dzieci bądź wprowadzenia całkowitego zakazu stosowania takich kar⁸⁶. 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 terapeutycznym⁸⁷. Przemoc w rodzinie była również przedmiotem zalecenia Komitetu Ministrów w sprawie ochrony kobiet przed przemocą. Komitet podkreślił,

⁸⁵ 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: 15.06.2023 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=2ahUKEwjoqNWU3oDzAhXImIsKHXJGB9UQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F16804dcca&usg=AOvVaw2FaB-ptxt4zF8LHUVQ_D2q (dostęp: 15.06.2023 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: 15.06.2023 r.).

⁸⁶ 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: 15.06.2023 r.).

⁸⁷ Recommendation No. R (90) 2 on social measures concerning violence within family, przyjęte 15.01.1990 r., https://www.arch.ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/akty_prawne/miedzynarodowe/rekomendacja-nr-r-90-2-.pdf (dostęp: 15.06.2023 r.).

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 ich „leczeniu” 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, gdzie 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 ofiary⁸⁸.

Zalecenie dotyczące przemocy domowej przyjęło także Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, podkreślając w nim zobowiązania państw członkowskich w zakresie zapobiegania, ścigania i karaniania 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

⁸⁸ 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: 15.06.2023 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 również przyszłe pokolenia, a walka z przemocą wymaga aktywnego udziału mężczyzn. Więcej: Biuro Informacji Rady Europy, www.coe.org.pl.

konieczności oczekiwania na wydanie przez sąd postanowienia lub innego orzeczenia sądu w tym zakresie⁸⁹.

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 ofiary⁹⁰. 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 i kontaktowania się oraz tzw. procedury „Niebieskie Karty”, zwiększenie efektywności schronisk publicznych dla ofiar przemocy domowej oraz finansowania tych prowadzonych przez organizacje pozarządowe⁹¹. W 2019 r. w raporcie po wizycie w Polsce w marcu tego roku zwrócono uwagę na konieczność podjęcia działań w celu praktycznego i skutecznego stosowania konwencji stambulskiej, zwiększenia dostępności schronisk dla kobiet – ofiar przemocy domowej oraz wprowadzenie w przepisach i w praktyce możliwości wydawania przez Policję z rygorem

⁸⁹ Recommendation 1582 (2002), Domestic violence against women, przyjęte 27.09.2002 r., <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/Xref-XML2HTML-en.asp?Fileid=17055> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁹⁰ Memorandum to the Polish Government „Assessment of the progress made in implementing the 2002 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights”, https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/poland/-/asset_publisher/rgDH7Zss0nLx/content/memorandum-to-the-polish-government?inheritRedirect=false (dostęp: 15.06.2023 r.). 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.

⁹¹ Raport Nilsa Muiżnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, po wizycie w Polsce w dniach 9–12.02.2016 r., <https://rm.coe.int/16806db816> (dostęp: 15.06.2023 r.).

natychmiastowej wykonalności nakazów opuszczenia przez domniemych sprawców przemocy domowej wspólnie zajmowanych lokali oraz zakazu zbliżania się do ofiary, lokalu i jego bezpośredniego otoczenia⁹².

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.⁹³, choć zgodnie z jego art. 6 ust. 1 Unia uznała prawa, wolności i zasady określone w Kartce praw podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r.⁹⁴, 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 karania, 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

⁹² Raport Dunji Mijatovic, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, po wizycie w Polsce w dniach 11–15.03.2019 r., <https://rm.coe.int/raport-po-wizycie-w-polsce-w-dniach-11-15-marca-2019-r-komisarz-praw-c/1680953727> (dostęp: 15.06.2023 r.).

⁹³ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁹⁴ Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

i podstawowych wolności, a zagwarantowane 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 adresatów⁹⁵.

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 bezpieczeństwa⁹⁶. 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 postępowania⁹⁷. 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 przestępstw⁹⁸, tzw. dyrektywą ofiarową. Dyrektywa ta w kilku regulacjach dotyczy przemocy ze względu na płeć, w tym „przemocy w bliskich związkach”⁹⁹. W motywie 17 preambuły dyrektywa ofiarowa wskazuje, że przemoc ze względu na płeć jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz

⁹⁵ Więcej na temat systemu źródeł prawa UE zob. w szczególności *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 181 i n.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ E. Bieńkowska, *Sytuacja ofiar przestępstw w postępowaniu karnym w świetle standardów w Unii Europejskiej*, St. Praw. 2001/3–4, s. 37 i n.

⁹⁸ Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57.

⁹⁹ 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/>

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 dyrektywy¹⁰⁰. Parlament Europejski w rezolucji z 30.05.2018 r. w sprawie

rdc/eige-publications/analysis-victims-rights-directive-gender-perspective (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹⁰⁰ 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: 15.06.2023 r.).

wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar, przyjętej na podstawie sprawozdania przygotowanego przez Komisję, wyraził ubolewanie, że wyrażony w dyrektywie standard ochrony ofiar przemocy ze względu na płeć jest bardziej ograniczony w porównaniu z konwencją antyprzemocową¹⁰¹. Kolejne sprawozdanie, przedłożone Parlamentowi przez Komisję w dniu 11.05.2020 r., pokazało, że wiele problemów z wdrożeniem dyrektywy wskazanych w poprzednim sprawozdaniu pozostało aktualnych¹⁰². 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. W 2020 r. toczyły się postępowania przeciwko aż 21 państwom członkowskim w sprawie niepełnej transpozycji dyrektywy¹⁰³.

¹⁰¹ 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: 15.06.2023 r.).

¹⁰² 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: 15.06.2023 r.).

¹⁰³ 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, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Słowacji i Szwecji. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące implementacji dyrektywy ofiarowej przez Polskę podnosił 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: 15.06.2023 r.), pismo z 10.08.2017 r., XI.518.39.2017.

Dyrektywa ofiarowa sama w sobie zawiera przy tym wiele luk, które mogą ograniczać ochronę ofiar¹⁰⁴.

Dyrektywa ta wprowadza prawa dla członków rodziny ofiary, jednak w przypadku przemyocy 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 przemyocy 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 przemyocy w bliskich związkach i przemyocy 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 przemyocy w bliskich związkach z terenów wiejskich, starsze i z niepełnosprawnościami mogą mieć utrudniony dostęp do usług wsparcia.

Należy wskazać, że za narzędzie przeciwdziałania przemyocy w rodzinie na szczeblu UE wcześniej uważano program Daphne, który miał na celu zapobieganie i zwalczanie przemyocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet. W decyzjach Parlamentu Europejskiego i Rady, na mocy których przyjmowano kolejne fazy programu¹⁰⁵, odwoływano się do postanowień CEDAW, Konwencji

¹⁰⁴ S. Spurek, *An analysis...*

¹⁰⁵ 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

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 ofiar¹⁰⁶.

Kwestia przemocy domowej była przedmiotem kilku rezolucji Parlamentu Europejskiego, *sensu stricto* niewiążących prawnie państw członkowskich. W rezolucjach tych Parlament Europejski odwoływał się do CEDAW, Powszechnej 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, powrót do domu bez ryzyka obecności w nim sprawcy¹⁰⁷. 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

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 (program 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.

¹⁰⁶ 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: 15.06.2023 r.).

¹⁰⁷ Resolution on violence against women (Dz.Urz. WE C 176 z 14.07.1986, s. 73), www.eur-lex.europa.eu.

regulacji umożliwiających skuteczną ochronę ze strony Policji. Wskazał na problem wykorzystywania przez sprawców przemocy ustanowionych przez sąd kontaktów ze wspólnymi dziećmi do kontynuowania przemocy¹⁰⁸. Podobne konkluzje znalazły się w rezolucji PE z 6.10.2021 r. w sprawie wpływu, jaki na kobiety i dzieci wywierają przemoc ze strony partnera oraz prawo pieczy nad dzieckiem (2019/2166(INI)), w której Parlament wskazał, że przemoc ze strony partnera stoi jednoznacznie w sprzeczności z najlepszym interesem dziecka i na przeszkodzie wspólnej pieczy i opiece ze względu na poważne konsekwencje dla kobiet i dzieci, w tym ryzyko przemocy po separacji i ekstremalnych aktów kobietobójstwa i dzieciobójstwa. Dostrzegł także, że w wielu państwach członkowskich środki izolacji i ograniczenia kontaktów personalnych w czasie pandemii COVID-19 wiązały się z gwałtownym wzrostem liczby i intensywności przypadków przemocy ze strony partnera, przemocy psychicznej i kontroli przemocowej i cyberprzemocy, a także z 60-procentowym wzrostem liczby zgłoszeń alarmowych składanych przez ofiary przemocy domowej. Konieczność pozostania w domu i alarmujący wzrost przemocy określany jako „druga pandemia” utrudniły kobietom i dzieciom dostęp do skutecznej ochrony, usług wsparcia i wymiaru sprawiedliwości oraz ujawniły, że zasoby i struktury wsparcia są niewystarczające, a ofiary mają ograniczony dostęp do usług wsparcia, co sprawia, że wiele z nich nie ma odpowiedniej ochrony we właściwym czasie¹⁰⁹. Parlament Europejski podkreślił również, że choć zdarza się, iż ofiarą przemocy domowej pada mężczyzna, to w przeważającej większości ofiarą jest kobieta, a sprawcą – mężczyzna¹¹⁰. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z 26.11.2009 r. w sprawie eliminacji

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406_PL.html (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹¹⁰ 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.

przemocy wobec kobiet¹¹¹ oraz z 5.04.2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet¹¹² 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 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. W jednej z ostatnich rezolucji w sprawie zwalczania przemocy ze względu na płeć, która dodatkowo obejmowała wniosek legislacyjny skierowany do Komisji Europejskiej, Parlament skupił się na cyberprzemocy¹¹³. W rezolucji podkreślono, że przemoc w internecie jest często wzajemnie powiązana i nierozzerwalnie związana z aktami przemocy poza internetem, gdyż przemoc ta może poprzedzać te akty, współwystępować z nimi lub stanowić ich kontynuację. Odniesiono się także do skutków pandemii COVID-19. Rezolucja wskazała, że pandemia spowodowała dramatyczny wzrost przemocy i znęcania się ze strony partnera i nazwała to zjawisko „drugą pandemią” obejmującą przemoc fizyczną, psychiczną, seksualną i ekonomiczną oraz jej wymiar internetowy, gdyż życie społeczne znacznie większej liczby osób przeniosło się do internetu, a ofiary były zmuszone spędzać więcej czasu ze sprawcami, przez co były bardziej odizolowane od sieci wsparcia. „Druga pandemia” utrudniła kobietom dostęp do skutecznej ochrony, służb wsparcia i wymiaru sprawiedliwości oraz ujawniła niedostatek

¹¹¹ Dz.Urz. UE C 285E z 21.10.2010, s. 53.

¹¹² Dz.Urz. UE C 296E z 2.10.2012, s. 26.

¹¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0489_EN.html (dostęp: 15.06.2023 r.). Autorka była sprawozdawczynią projektu tej rezolucji z ramienia frakcji Greens/EFA.

zasobów i struktur związanych ze wsparciem pozbawiający wiele kobiet odpowiedniej ochrony zapewnianej w odpowiednim czasie. Warto wspomnieć, że w zakresie głównego przedmiotu rezolucji, tj. cyberprzemocy ze względu na płeć, podkreślono, że kobiety i dziewczęta mające dostęp do internetu częściej niż mężczyźni doświadczają przemocy w internecie, a według Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn aż siedem na dziesięć kobiet doświadczyło cybernękania. Co istotne, niektóre kobiety, takie jak artystki, polityczki, kobiety zajmujące stanowiska publiczne, dziennikarki, blogerki, obrończynie praw człowieka, są szczególnie narażone na cyberprzemoc ze względu na płeć. Przemoc ta powoduje nie tylko nadszarpnięcie reputacji, uraz psychiczny i cierpienie, ale może również prowadzić do zakłócenia sytuacji życiowej ofiary, naruszenia prywatności i zniszczenia relacji osobistych i życia rodzinnego oraz zniechęcać ofiary do cyfrowego uczestnictwa w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Ofiary często decydują się na zawieszenie, dezaktywację lub trwałe usunięcie swoich kont internetowych, a nawet na całkowite zakończenie kariery zawodowej. Cyberprzemoc ze względu na płeć powoduje zatem konsekwencje nie tylko dla samych ofiar, ale także dla społeczeństwa i demokracji jako całości. W załączniku do rezolucji zawarto zalecenia dla Komisji Europejskiej dotyczące treści postulowanego przez PE wniosku legislacyjnego w sprawie zwalczania cyberprzemocy ze względu na płeć. Dotyczyły one środków zapobiegawczych, ochrony, wsparcia i zadośćuczynienia dla ofiar, ścigania karnego i kryminalizacji cyberprzemocy ze względu na płeć [tu wskazano: 1) formy cyberprzemocy ze względu na płeć, które państwa członkowskie powinny uznać za przestępstwa, 2) minimalne i maksymalne wymiary kar (pozbawienie wolności i grzywny), 3) prowadzenie postępowań przygotowawczych i ściganie przestępstw oraz skuteczną współpracę między organami ścigania a firmami z branży technologicznej i dostawcami usług, a także gromadzenie danych i sprawozdawczości]. O tym, jakie regulacje obejmuje projekt dyrektywy zaproponowany następnie przez KE, w dalszej części niniejszego podrozdziału.

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 lokalu¹¹⁴. 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 dziecko¹¹⁵.

Jak wskazano wyżej, Unia Europejska podpisała konwencję stambulską, w 2017 r. Przez wiele miesięcy ani Rada, ani Komisja nie podjęły jednak realnych działań w celu jej ratyfikacji. W 2019 r. Parlament Europejski – w celu przyspieszenia zawarcia tej umowy – zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o opinię w sprawie podstawy prawnej dla jej ratyfikacji. We wniosku Parlament wskazał, że rozstrzygnięcia wyмага, 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

¹¹⁴ Opinia w sprawie przemocy domowej wobec kobiet (Dz.Urz. UE C 110 z 9.05.2006, s. 89), www.eur-lex.europa.eu.

¹¹⁵ 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, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikstj6q8X_AhUGiYsKHVIlAgQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FPL%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A52006DC0367%26from%3DHU&usq=AOvVaw0H9f7T60JqzUheE5IUwa-c (dostęp: 15.06.2023 r.).

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. W dniu 6.10.2021 r. TSUE orzekł, że traktaty nie zabraniają Radzie Unii Europejskiej, aby przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia przez Unię Europejską konwencji stambulskiej oczekiwała na „wspólne porozumienie” państw członkowskich co do związania się tą konwencją w dziedzinach tej konwencji wchodzących w zakres ich kompetencji. Natomiast zabraniają jej one dodawania kolejnego etapu do procedury zawierania umów przewidzianej w tym artykule poprzez uzależnienie przyjęcia decyzji w sprawie zawarcia wspomnianej konwencji od uprzedniego osiągnięcia takiego „wspólnego porozumienia”. To oznacza, że – co istotne w kontekście ewentualnego blokowania przez niektóre państwa członkowskie ratyfikacji konwencji przez UE – „wspólne porozumienie” nie jest konieczne. Trybunał wskazał ponadto, że właściwą materialną podstawę prawną przyjęcia aktu Rady w sprawie zawarcia przez Unię części konwencji stambulskiej, która jest przedmiotem przewidywanej umowy, stanowi art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 oraz art. 84 i 336 TFUE. Ponadto protokoły nr 21 i 22 uzasadniają rozdzielenie na dwie odrębne decyzje aktu Rady w sprawie zawarcia przez Unię części konwencji stambulskiej, która jest przedmiotem przewidywanej umowy, jedynie w zakresie, w jakim takie rozdzielenie zmierza do uwzględnienia okoliczności, że Irlandia lub Królestwo Danii nie uczestniczą w środkach przyjętych w związku z zawarciem tej umowy i wchodzących w zakres zastosowania tych protokołów, rozpatrywanych jako całość¹¹⁶.

Parlament Europejski, jeszcze przed wydaniem tego orzeczenia przez TSUE, 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,

¹¹⁶ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=stambulska&docid=247081&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1757805#ctx1> (dostęp: 15.06.2023 r.).

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 kobiet¹¹⁷. Ponownie do ratyfikacji konwencji przez UE Parlament wezwał w lutym 2023 r.¹¹⁸

Ratyfikację przez Unię konwencji stambulskiej zadeklarowała już na początku kadencji (2019–2024) organów UE w 2019 r. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, w swoim programie wprost wskazując, że jednym z priorytetów Komisji pozostaje przystąpienie UE do 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 ofiar¹¹⁹. Ponadto zadeklarowała dodanie przemocy wobec kobiet do wykazu przestępstw UE określonych w Traktacie¹²⁰, co oznacza uznanie

¹¹⁷ 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: 15.06.2023 r.).

¹¹⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0047_EN.html (dostęp: 15.06.2023 r.). Autorka była sprawozdawczynią tej rezolucji z ramienia frakcji Greens/EFA.

¹¹⁹ https://commission.europa.eu/document/aa3bc4a8-50b7-425a-a81c-e7360e01a24d_pl, s. 13 (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹²⁰ Podobne deklaracje zawarto w Strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, zgodnie z którą jeżeli przystąpienie UE do konwencji antyprzemocowej pozostanie 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. 4 (dostęp: 15.06.2022 r.).

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 członkowskie¹²¹.

¹²¹ Wystąpienie S. Spurek do Przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen z 25.11.2020 r., <https://sylwiaspurek.pl/list> (dostęp: 15.06.2023 r.), pod którym podpisało się ponad 40 tys. osób z całej Polski. 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. Tylko 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 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 wówczas 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: 15.06.2023 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: 15.06.2023 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: 15.06.2023 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: 15.06.2023 r.). W 2021 r. i 2022 r., z okazji

Ratyfikacja konwencji stambulskiej przyspieszyła w okresie prezydencji szwedzkiej (01–06.2023) i w lutym 2023 r. Rada wniosła o wydanie przez PE zgody na ratyfikację, przekazując projekty decyzji w tej sprawie¹²², a PE wyraził zgodę na ratyfikację 10.05.2023 r.¹²³

Co istotne dla porządku prawnego UE w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w marcu 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹²⁴. We wniosku proponuje się przyjęcie środków w następujących obszarach: kryminalizacji odpowiednich przestępstw i karania za nie; ochrony ofiar i dostępu do wymiaru sprawiedliwości; wsparcia dla ofiar; zapobiegania przemocy wobec kobiet; koordynacji i współpracy, tj. w zakresie obszarów kompetencji UE, wykorzystując istniejące podstawy prawne określone w art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE. Uwzględniono także nowe zjawiska, jak cyberprzemoc. Komisja Europejska słusznie podkreśliła, że obecnie żaden z istniejących aktów prawnych UE nie odnosi się w sposób kompleksowy do przemocy wobec kobiet ani przemocy domowej, a zatem dyrektywa będzie pierwszym aktem dotyczącym konkretnie tego rodzaju przemocy¹²⁵. W projekcie zaproponowano w szczególności:

- kryminalizację niektórych form przemocy, które w nieproporcjonalnie dużym stopniu dotyczą kobiety i które nie są w wystarczającym stopniu zwalczane na szczeblu krajowym, a wchodzą w zakres

16 Dni przeciw Przemocy wobec Kobiet (25.11–10.12) autorka ponawiała apele do Przewodniczącej KE; teksty wystąpień znajdują się na www.sylwiaspurek.pl.

¹²² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/21/combating-violence-against-women-council-requests-the-consent-of-the-european-parliament-to-conclude-the-istanbul-convention/> (dostęp: 15.06.2023 r.).

¹²³ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20230505IPR85009/stop-przemocy-wobec-kobiet-poslowie-za-ratyfikacja-konwencji-stambulskiej> (dostęp: 16.06.2023 r.).

¹²⁴ Należy wspomnieć, że także organizacje pozarządowe od dawna apelowały o przyjęcie dyrektywy dotyczącej przemocy wobec kobiet, w tym przemocy w rodzinie; zob. w szczególności 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: 15.03.2023 r.).

¹²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105> (dostęp: 15.03.2023 r.).

kompetencji UE z punktu widzenia istniejących podstaw prawnych. Dotyczy to kryminalizacji zgwałcenia ze względu na brak zgody (w niektórych państwach członkowskich wymagane jest użycie siły lub groźby), okaleczania żeńskich narządów płciowych oraz niektórych form cyberprzemocy;

- zwiększenie dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości oraz wzmocnienie ich praw do odpowiedniej ochrony bezpośrednio odpowiadającej szczególnym potrzebom ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w tym zapewnienie odpowiedniego przygotowania organów do zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zapewnienie traktowania ofiar przez organy krajowe w sposób uwzględniający aspekt płci, zapewnienie indywidualnej oceny potrzeb w zakresie ochrony i wsparcia dostosowanego do szczególnych potrzeb ofiar przemocy wobec kobiet lub przemocy domowej, zapewnienie szczególnych zabezpieczeń dla dzieci będących ofiarami przemocy wobec kobiet lub przemocy domowej, zapewnienie ochrony za pomocą nakazów doraźnych i nakazów ochrony, zapewnienie ofiarom możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania od sprawcy, zapewnianie ofiarom wsparcia dostosowanego do szczególnych potrzeb ofiar przemocy wobec kobiet lub przemocy domowej (np. dostęp do krajowych telefonów zaufania, poprawę dostępności schronisk oraz kompleksowe wsparcie dla ofiar molestowania seksualnego w miejscu pracy, jak również ukierunkowane wsparcie dla ofiar o szczególnych potrzebach i dla grup ryzyka, w tym kobiet uciekających przed konfliktami zbrojnymi);
- zapobieganie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w tym przez działania podnoszące świadomość, szkolenie specjalistek i specjalistów, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami, oraz pracę z przestępcami;
- zwiększenie koordynacji i intensyfikację współpracy na szczeblu krajowym i unijnym przez zapewnienie podejścia wielopodmiotowego i usprawnienie gromadzenia danych na temat przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że niewiele regulacji projektu odnosi się w sposób wyraźny do kwestii zapobiegania i zwalczania przemocy

w rodzinie, a część, jak np. regulacje dotyczące izolacji sprawcy od ofiary, ma charakter bardzo ogólny, co będzie rodziło ryzyka w zakresie prawidłowości implementacji dyrektywy¹²⁶.

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 rodzinie¹²⁷. 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 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

¹²⁶ W chwili oddawania komentarza do druku prace nad projektem dyrektywy były w toku; w ramach właściwych w sprawie projektu komisji LIBE i FEMM zgłoszono ponad 1500 uwag do projektu; autorka, odpowiedzialna za projekt w ramach komisji LIBE z ramienia frakcji Greens/EFA zgłosiła prawie 300 poprawek; [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0066\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0066(COD)&l=en) (dostęp: 16.06.2023 r.).

¹²⁷ 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.

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 trudności¹²⁸.

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 sprawcą¹²⁹. Policja wezwana na domową interwencję uprawniona jest wówczas do wydania sprawcy nakazu natychmiastowego opuszczenia mieszkania oraz zakazu powrotu do niego przez 14 kolejnych dni¹³⁰. 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. 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

¹²⁸ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹²⁹ Tekst przepisów wprowadzonych na mocy ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie zob. www.legislationonline.org.

¹³⁰ *Prawo do ochrony i pomocy dla ofiar przemocy*, broszura wydana przez Wiener Interventionsstelle 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.

ma przebiegać w ten sposób, aby zademonstrować, że to sprawca jest odpowiedzialny za swoje zachowanie, a jakiekolwiek 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 przestrzeganie¹³¹, 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 niego¹³². 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 dzieci¹³³, zakaz kontaktów telefonicznych lub e-mailowych¹³⁴. Termin obowiązywania postanowienia sądu może zostać przedłużony, jeżeli ofiara zdecyduje się wszcząć postępowanie np. w sprawie o rozwód, podział majątku lub o eksmisję sprawcy. W takim przypadku postanowienie obowiązuje do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy¹³⁵.

¹³¹ 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.

¹³² 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.

¹³³ A. Dearing, *The Austrian Model...*

¹³⁴ 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.

¹³⁵ R. Logar, *The Austrian Model of Intervention...*, s. 9.