

NORMY MINIMALNE W ZAKRESIE PRAW, WSPARCIA I OCHRONY OFIAR PRZESTĘPSTW

Dyrektywa 2012/29/UE
Komentarz

redakcja naukowa
Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza
Dariusz Kuźelewski, Lidia Mazowiecka
Barbara Namysłowska-Gabrysiak, Piotr Starzyński
Wojciech Zalewski, Eleonora Zielińska

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

NORMY MINIMALNE W ZAKRESIE PRAW, WSPARCIA I OCHRONY OFIAR PRZESTĘPSTW

**Dyrektywa 2012/29/UE
Komentarz**

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza
Dariusz Kuźelewski, Lidia Mazowiecka
Barbara Namysłowska-Gabrysiak, Piotr Starzyński
Wojciech Zalewski, Eleonora Zielińska

KOMENTARZE

WYDANIE 2

Stan prawny na 18 września 2024 roku

Recenzentka

Prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części napisali:

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka – Zagadnienia wstępne,

komentarz do preambuły, uwagi wstępne do rozdz. 2, 5, 6;

komentarz do art. 3, 4, 6–9, 25–32

Katarzyna Dudka – uwagi wstępne do rozdz. 1; komentarz do art. 1, 2, 5, 18–21

Cezary Kulesza, Piotr Starzyński – uwagi wstępne do rozdz. 3;

komentarz do art. 10, 11, 13–17

Dariusz Kuźelewski, Wojciech Zalewski – komentarz do art. 12

Barbara Namysłowska-Gabrysiak, Eleonora Zielińska – uwagi wstępne do rozdz. 4;

komentarz do art. 22–24

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-061-2

2. 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	9
Zagadnienia wstępne	13
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)	21
Preambuła	21
Rozdział 1. Przepisy ogólne	87
Uwagi wstępne	87
Artykuł 1. Cele	87
Artykuł 2. Definicje	93
Rozdział 2. Udzielanie informacji i wsparcia	104
Uwagi wstępne	104
Artykuł 3. Prawo do rozumienia i bycia rozumianym	104
Artykuł 4. Prawo do otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem	106
Artykuł 5. Prawa ofiar w chwili składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa	114
Artykuł 6. Prawo do otrzymania informacji o sprawie	117
Artykuł 7. Prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego	119
Artykuł 8. Prawo do korzystania z usług służb udzielających wsparcia ofiarom	121

Artykuł 9. Wsparcie ze strony służb udzielających wsparcia ofiarom	123
Rozdział 3. Udział w postępowaniu karnym	125
Uwagi wstępne	125
Artykuł 10. Prawo do bycia wysłuchanym	129
Artykuł 11. Prawa w przypadku decyzji o odmowie ścigania ...	142
Artykuł 12. Prawo do gwarancji w ramach usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej	152
Artykuł 13. Prawo do pomocy prawnej	170
Artykuł 14. Prawo do zwrotu kosztów	186
Artykuł 15. Prawo do zwrotu mienia	196
Artykuł 16. Prawo do decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy w toku postępowania karnego	204
Artykuł 17. Prawa ofiar mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim	230
Rozdział 4. Ochrona ofiar oraz uznanie ofiar o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony	240
Uwagi wstępne	240
Artykuł 18. Prawo do ochrony	241
Artykuł 19. Prawo ofiary do unikania kontaktu ze sprawcą	245
Artykuł 20. Prawo do ochrony ofiar w trakcie postępowania przygotowawczego	247
Artykuł 21. Prawo do ochrony prywatności	252
Artykuł 22. Indywidualna ocena służąca ustaleniu szczególnych potrzeb ofiar w zakresie ochrony	256
Artykuł 23. Prawo do ochrony ofiar o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony podczas postępowania karnego	270
Artykuł 24. Prawo do ochrony dzieci będących ofiarami podczas postępowania karnego	283
Rozdział 5. Przepisy różne	292
Uwagi wstępne	292
Artykuł 25. Szkolenie specjalistów	292
Artykuł 26. Współpraca i koordynacja usług	294
Rozdział 6. Przepisy końcowe	296
Uwagi wstępne	296
Artykuł 27. Transpozycja	296
Artykuł 28. Dostarczanie danych i statystyk	298

Artykuł 29. Sprawozdanie	299
Artykuł 30. Zastąpienie decyzji ramowej 2001/220/WSiSW	299
Artykuł 31. Wejście w życie	300
Artykuł 32. Adresaci	300
Literatura	301
O Autorach	315

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|-------------------------------------|--|
| decyzja ramowa
2001/220/WSiSW | – decyzja ramowa Rady 2001/220/WSiSW z 15.03.2001 r. o pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.Urz. WE L 82, s. 1) |
| decyzja ramowa
2009/948/WSiSW | – decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW z 30.11.2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów (Dz.Urz. UE L 328, s. 42, ze zm.) |
| dyrektywa
(dyrektywa 2012/29/UE) | – 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, s. 57) |
| dyrektywa 2004/80/WE | – dyrektywa Rady 2004/80/WE z 29.04.2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz.Urz. UE L 261, s. 15) |
| dyrektywa 2011/36/UE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5.04.2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE L 101, s. 1, ze zm.) |
| dyrektywa 2011/93/UE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z 13.12.2011 r. w sprawie zwalczania |

	niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz.Urz. UE L 335, s. 1)
dyrektywa 2011/99/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z 13.12.2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz.Urz. UE L 338, s. 2, ze zm.)
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konwencja nr 196	– Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998)
Konwencja nr 197	– Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107)
Konwencja o prawach dziecka	– Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej	– Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 29.05.2000 r. (Dz.Urz. WE C 197, s. 3)

Konwencja w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej k.p.c.	– Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule 11.05.2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961)
k.p.k.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k. z 1969 r.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
KPP UE	– ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.)
k.r.o.	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
nowelizacja z 13.06.2013 r.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
nowelizacja z 27.09.2013 r.	– ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 849)
nowelizacja z 13.01.2023 r.	– ustawa z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247)
nowelizacja z 28.07.2023 r.	– ustawa z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 289 ze zm.)
rozporządzenie nr 606/2013	– ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1606)
r.r.w.u.p.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z 12.06.2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych (Dz.Urz. UE L 181, s. 4)
	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2023 r. poz. 1115 ze zm.)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
traktat lizboński	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.p.p.d.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 424 ze zm.)
wyjaśnienia KPP	– Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 17)

Pozostałe

Biul. SN	– Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
Dz.Urz. KGP	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
ENO	– europejski nakaz ochrony
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KZS	– Krakowskie Zeszyty Sądowe
NP	– Nowe Prawo
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
St. Prawn.	– Studia Prawnicze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości

Zagadnienia wstępne

1. Unia Europejska podjęła działania na rzecz ofiar przestępstw dopiero pod koniec lat 90. XX w., a więc wówczas, gdy ich zasadnicze kierunki i cele zostały już wyznaczone innymi dokumentami międzynarodowymi (szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Wiktymologia. Koncepcje, kierunki badań, perspektywy*, Ossolineum 1984, s. 58 i n.; E. Bieńkowska, *Wiktymologia. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 47 i n.; E. Bieńkowska, *Ochrona interesów pokrzywdzonego – podstawy wiktymologiczne* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 321 i n.; E. Bieńkowska, *Wiktymologia*, Warszawa 2018, s. 65 i n.). Jak wskazano w preambule pierwszego unijnego dokumentu poświęconego tym kwestiom, jakim była decyzja ramowa 2001/220/WSiSW w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, było to następstwem wdrażania postanowień Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 ze zm.) w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Stwierdzono, że należy wypracować normy minimalne ochrony ofiar przestępstw dotyczące w szczególności ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do odszkodowania oraz zwrotu kosztów poniesionych w związku z udziałem w postępowaniu karnym. Konsekwencją było przyjęcie decyzji ramowej 2001/220/WSiSW.
2. Celem, jaki miał zostać osiągnięty dzięki temu aktowi prawnemu, było doprowadzenie do zbliżenia regulacji prawnych poszczególnych państw członkowskich w stopniu zapewniającym ofiarom jednakowo wysoki stopień ochrony w każdym z nich. Założono, że do potrzeb ofiar należy się odnieść w sposób wszechstronny i skoordynowany oraz nieograniczający się do ochrony ich interesów jedynie w trakcie postępowania karnego, lecz także przed jego wszczę-

ciem i po jego zakończeniu. Podkreślono, że zbliżone powinny zostać przede wszystkim zasady i praktyki dotyczące pozycji oraz podstawowych praw ofiar, w tym zwłaszcza ich prawa do poszanowania godności, prawa do dostarczania i otrzymywania informacji, prawa do rozumienia i bycia rozumianym, prawa do ochrony oraz prawa do odszkodowania. Decyzja ramowa nie zobowiązywała jednak państw członkowskich do traktowania ofiar jako stron postępowania karnego. Duże znaczenie przywiązywała ponadto do zaangażowania w zajmowanie się ofiarami przestępstw, wyspecjalizowanych usług wspierania ofiar oraz odpowiedniego szkolenia osób świadczących takie usługi.

W decyzji ramowej 2001/220/WSiSW wyszczególniono takie prawa ofiar, jak prawo do:

- 1) poszanowania godności oraz uznawania praw i ochrony interesów w postępowaniu karnym;
- 2) wysłuchania i dostarczania dowodów;
- 3) otrzymywania informacji od chwili pierwszego kontaktu z właściwymi organami oraz dotyczących sprawy;
- 4) zabezpieczenia w zakresie informowania, czyli minimalizowania trudności w komunikowaniu się w sposób porównywalny ze środkami tego rodzaju stosowanymi w przypadku sprawców;
- 5) szczególnego wsparcia poprzez udostępnienie w odpowiednich przypadkach bezpłatnej porady i pomocy prawnej;
- 6) zwrotu wydatków poniesionych przez ofiary będące stronami lub świadkami w związku z ich uczestniczeniem w postępowaniu karnym;
- 7) ochrony, w tym ochrony prywatności i wizerunku;
- 8) uzyskania w postępowaniu karnym orzeczeń dotyczących odszkodowania od sprawcy;
- 9) mediacji w przypadku przestępstw, które mogą być jej przedmiotem;
- 10) w przypadku ofiar mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo popełnienia przestępstwa – minimalizowania wszelkich trudności i należytej ochrony interesów.

Szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Sytuacja ofiar przestępstw w postępowaniu karnym w świetle standardów Unii Europejskiej*, St. Prawn. 2001/3–4, s. 37 i n.; E. Zielińska, *Komentarz [do decyzji ramowej 2001/220/WSiSW] [w:] Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, t. 6, *Dokumenty karne*, cz. 2, *Wybór tekstów z komentarzami*, red. E. Zielińska, Warszawa 2005, s. 632 i n.; C. Kulesza, *Wiktymologia procesowa*, Białystok 2020, s. 89 i n.

3. Analizy ujawniły bardzo zróżnicowany stopień wprowadzenia w życie postanowień decyzji ramowej 2001/220/WSiSW w poszczególnych państwach

członkowskich. Co więcej, okazało się, że stosowane w nich praktyki odnoszenia się do ofiar przestępstw nadal bazują na zasadach sprzed jej wejścia w życie. Ustalenia takie znalazły się w sprawozdaniu Komisji z 20.04.2009 r. – sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 18 decyzji ramowej Rady z 15.03.2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (2001/220/WSiSW), COM(2009)166 końcowy, EUR-Lex 52009DC0166-PL – jak również płyną z odrębnego badania (zob. *Project Victims in Europe. Implementation of the EU Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings in the Member States of the European Union*, Victim Support Europe, Lisboa 2009).

Mimo to Komisja zdecydowała o potrzebie opracowania dokumentu wzmacniającego pozycję ofiar przestępstw w stosunku do przyznanej jej na mocy decyzji ramowej, co jej zdaniem wynika przede wszystkim ze stałego wzrostu liczby ofiar przestępstw i wypadków komunikacyjnych w obrębie Unii, którym należy zapewnić skuteczniejszą ochronę. Podstawę prawną podjęcia takich działań stworzył traktat lizboński (zob. też komentarz do preambuły, teza 1). W dniu 18.05.2011 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny, którego częścią był wniosek dotyczący przyjęcia dyrektywy ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

4. Decyzję ramową 2001/220/WSiSW uzupełniał, podobnie jak obecnie uzupełnia dyrektywę 2012/29/UE, odrębny ważny akt prawny, a mianowicie dyrektywa 2004/80/WE, odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw. Na jej mocy został ustanowiony system współpracy unijnych państw członkowskich w transgranicznych sprawach kompensacyjnych działający w oparciu o krajowe mechanizmy państwowego kompensowania ofiar przestępstw, które tam, gdzie jeszcze ich nie było, powinny były powstać do 1.07.2005 r. (zob. bliżej zwłaszcza: A. Wróbel, *Regulacje dyrektywy 2004/80/WE [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 553 i n.; E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata przysługująca ofiarom niektórych przestępstw. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 44 i n.; L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw*, Warszawa 2012, s. 52 i n.). Regulacja ta odnosi się do kluczowego prawa ofiar przestępstw, wykraczającego poza ramy unormowań karnych, które ma za swoje podstawowe zadanie wspomoczenie ofiary w przezwyciężeniu negatywnych skutków płynących bezpośrednio z przestępstwa, czyli wiktyimizacji pierwotnej, wówczas gdy nie może ona uzyskać żadnego bądź wystarczającego wsparcia finansowego z jakiegokolwiek innego źródła, w tym pochodzącego od sprawcy przestępstwa. Szerzej zwłaszcza E. Bieńkowska, C. Kulesza, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw. Geneza, znaczenie i standardy*

kształtowania instytucji [w:] *Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2013, s. 23 i n.; L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw w Polsce* [w:] *Z problematyki wiktymologii. Księga dedykowana Profesor Ewie Bieńkowskiej*, red. L. Mazowiecka, W. Klaus, A. Tarwacka, Warszawa 2017, s. 142 i n.; E. Bieńkowska, *Wiktymologia*, 2018, s. 135 i n.

5. Duże znaczenie w odniesieniu do wprowadzania systemów państwowej kompensaty dla ofiar w Unii Europejskiej ma akt spoza sfery prawa unijnego, a mianowicie europejska Konwencja o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z 24.11.1983 r., której Polska ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała (Konwencja nr 116; tekst polski m.in. [w:] E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 78 i n.). Określa ona standardy minimalne kształtowania krajowych systemów kompensowania przez państwo najdotkliwiej doświadczonych ofiar wskazanego typu przestępstw (szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Komentarz [do Europejskiej Konwencji o odszkodowaniach dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy]* [w:] *Standardy Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. 3, *Prawo karne*, red. E. Zielińska, Warszawa 1997, s. 507 i n.). Konwencja reguluje zatem kwestie w zasadzie całkowicie pominięte w dyrektywie 2004/80/WE, która wskazuje jedynie ogólnie, iż systemy krajowe mają być przeznaczone przynajmniej dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy (zob. bliżej m.in. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa...*, s. 45 i n.).
6. Polska dokonała implementacji dyrektywy 2004/80/WE ustawą z 7.07.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (Dz.U. z 2016 r. poz. 325). Regulacja ta od początku wzbudzała bardzo poważne zastrzeżenia, które – jak dotąd – nic nie straciły na swej aktualności. Nie dość bowiem, że w wielu unormowaniach nie jest ona zgodna z wymogami dyrektywy w zakresie dotyczącym współpracy międzypaństwowej, to ponadto powołała do życia, zresztą później, niż wymagała tego dyrektywa, zdecydowanie wadliwy, niezabezpieczający w należyтым stopniu interesów ofiar system kompensowania wyrządzonych im szkód (szerzej m.in.: E. Bieńkowska, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw w Polsce*, PiP 2008/5, s. 51 i n.; E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa...*, s. 57 i n.; L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw*, 2012, s. 331 i n.). Nie dziwi w tej sytuacji, że zasadnicze wątpliwości niezmiennie budzi również praktyka orzecznicza w sprawach kompensacyjnych (zob.: M. Niełacna, *Kompen-*

sata dla ofiar przestępstw. *Prawo a praktyka. Raport z monitoringu działania ustawy o państwowej kompensacie dla ofiar niektórych przestępstw umyślnych*, Warszawa 2007, s. 107 i n.; S. Łagodziński, *Praktyka przyznawania świadczeń na podstawie ustawy z 7.7.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw*, „Prawo w Działaniu” 2011/9, „Sprawy Karne”, s. 119 i n.; L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw*, 2012, s. 200 i n.).

Dane statystyczne od lat potwierdzają, że ustawa o kompensacie jest niewykorzystywanym i wręcz martwym zapisem. Przyczyną jest brak właściwej i zrozumiałej dla ofiar informacji. Przede wszystkim nie znają jej jednak organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, które powinny ją rozumieć i stosować oraz o niej informować. Średnio rocznie wypłaca się na kompensatę ok. 140 000 zł, choć projektodawca przewidywał, że będzie to 70 mln zł. Miało się o nią ubiegać rocznie 12 800 osób, a w rzeczywistości sądy przyznają ją ok. 30 ofiarom.

Oznacza to całkowite nierozumienie istoty kompensaty od państwa jako szybkiej i niesformalizowanej formy wspomżenia finansowego ofiary w przezwyciężeniu bezpośrednich skutków przestępstwa; wspomżenia, które nie jest jednak odszkodowaniem w rozumieniu prawa cywilnego, ponieważ państwo jedynie zastępuje sprawcę w wykonaniu jego obowiązku wyrównania ofierze szkód tylko w pewnym, niewielkim zresztą zakresie, a czyni to nie dlatego, że ponosi winę za dojsię przestępstwa do skutku, lecz w imię solidarności i równości społecznej.

Ustawa o kompensacie wymaga znaczącej modyfikacji, a najlepiej – opracowania na nowo.

7. Komentowana dyrektywa była już charakteryzowana w polskim piśmiennictwie (zob. E. Bieńkowska, *Ofiary przestępstw w Postępowaniu karnym – nowe standardy Unii Europejskiej*, PiP 2014/4, s. 58 i n.; E. Bieńkowska, *Standardy ochrony praw pokrzywdzonego w świetle dokumentów europejskich i ustaw zasadniczych* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 6, Strony i inni uczestnicy postępowania karnego, red. C. Kulesza, Warszawa 2016, s. 320; E. Bieńkowska, *Wiktymologia*, 2018, s. 117 i n.; C. Kulesza, *Wiktymologia...*, s. 108 i n.). Przedmiotem prezentowanego komentarza jest jednak znacznie bardziej precyzyjna wykładnia jej przepisów z uwzględnieniem postanowień preambuły, w której zamieszczono istotne wyjaśnienia dotyczące poszczególnych kwestii objętych jej materią. Na samym wstępie trzeba zaznaczyć, iż realizację tego zadania bardzo utrudniał nieścisły, a niekiedy wręcz błędny merytorycznie przekład niektórych postanowień.

Przykładem szczególnie rzucającym się w oczy jest art. 11, w którym angielski zwrot *decision not to prosecute* został przetłumaczony jako „decyzja o odmowie ścigania” zamiast „decyzja o zaniechaniu ścigania”, a więc zbyt wąsko, co może prowadzić do istotnych nieporozumień (szerzej komentarz do art. 11). Na wszystkie tego rodzaju mankamenty zwracamy uwagę w odpowiednich miejscach komentarza. W tym przypadku nie sprawdziła się, niestety, zasada, stosownie do której wszystkie wersje językowe dokumentów unijnych są równoważne (zob. też komentarz do art. 12).

Pomocny przy dokonywaniu wykładni przepisów dyrektywy może być specjalny dokument Komisji Europejskiej, stanowiący swego rodzaju komentarz, mający doprowadzić do ujednolicenia rozumienia dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich (DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, European Commission, DG Justice, 19 December 2013, http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en).

Kolejnym etapem było dokonanie oceny, na ile standardy dyrektywy 2012/29/UE znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących polskich regulacjach karnoprawnych, a na tym tle wskazanie kierunków koniecznego uzupełnienia lub zmodyfikowania istniejącego stanu prawnego, tak aby w pełni odpowiadał standardom prawa unijnego. Niektóre kwestie z tego zakresu były już rozważane wcześniej (zob. C. Kulesza, *Projekt Europejskiej Dyrektywy z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie wsparcia i ochrony ofiar w świetle prawa karnego*, Prok. i Pr. 2011/12, s. 5 i n.; P. Starzyński, *Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 maja 2011 r. o ustanowieniu minimalnych standardów praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw*, Prok. i Pr. 2012/7–8, s. 181 i n.).

W komentarzu odnosimy się do regulacji wprowadzonych ustawami:

- z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 849);
- z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247);
- z 4.04.2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 538);
- z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21);

- z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1694);
 - z 30.04.2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 956);
 - z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 289);
 - z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1860).
8. Kompleksowe odniesienie się do wszystkich, zarówno obowiązujących, jak i projektowanych rozwiązań jest nieodzowne. Dopiero na tym tle można bowiem dokonać właściwej oceny przedsięwzięć legislacyjnych w odniesieniu do kształtowania pozycji pokrzywdzonych. W szczególności konieczne było rozważenie, czy nowo wprowadzone bądź projektowane zmiany nie są sprzeczne z podstawowym celem dyrektywy 2012/29/UE, jakim jest wzmocnienie pozycji ofiar w obrębie UE (zob. też komentarz do pkt 4 preambuły). Pamiętać bowiem należy, iż stwierdzenie niezgodności w tym zakresie oznacza naruszenie przez Polskę zasady lojalności określonej w art. 4 ust. 3 TFUE, która obliguje państwa członkowskie do niepodejmowania przedsięwzięć godzących w jej cel w okresie dzielącym datę wejścia w życie i datę upływu terminu implementacji dyrektywy (zob. m.in. A. Grzelak, *Charakterystyka instrumentów prawnych współpracy w sprawach karnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Warszawa 2012, s. 161–162).

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

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)

Preambuła

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 82
ust. 2,

1. Na mocy traktatu lizbońskiego przepis art. 82 ust. 2 TFUE, zamieszczony w dodanym rozdziale 4 „Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych”, uzyskał następujące brzmienie: „W zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać normy minimalne. Normy takie uwzględniają różnice między tradycjami i systemami prawnymi Państw Członkowskich. Dotyczą one:

a) wzajemnego dopuszczania dowodów między Państwami Członkowskimi; b) praw jednostek w postępowaniu karnym; c) praw ofiar przestępstw; d) innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji; przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jedno-myślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie minimal-nych norm, o których mowa w niniejszym ustępie, nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego po-ziomu ochrony osób”.

Dzięki uznaniu praw ofiar przestępstw za samoistny przedmiot dyrek-tyw wyznaczających standardy minimalne możliwe stało się podjęcie no-wych działań w tym zakresie.

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

2. Dyrektywa odwołuje się do wniosku Komisji Europejskiej z 18.05.2011 r., którego przedmiotem był projekt komentowanej dyrektywy (zob. *Zagadnie-nia wstępne*, teza 3).

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹, uwzględniając opinię Komitetu Regionów², stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą³, a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Unia postawiła sobie za cel utrzymanie i rozwijanie przestrzeni wolności, bezpieczeń-stwa i sprawiedliwości, której fundamentem jest wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych.

(2) Unia jest zdecydowana chronić ofiary przestępstw i ustanowić normy minimalne w tej dziedzinie, a Rada przyjęła decyzję ramową 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiar w postępowaniu karnym⁴. W Programie sztokholmskim – Otwarta i bezpiecz-na Europa dla dobra i ochrony obywateli⁵, przyjętym przez Radę Europejską na posiedze-niu w dniach 10 i 11 grudnia 2009 r., Komisja i państwa członkowskie zostały wezwane do zbadania, w jaki sposób udoskonalić przepisy i praktyczne środki wsparcia służące ochronie ofiar, zwracając szczególną uwagę na zapewnienie wszystkim ofiarom – w tym ofiarom ter-oryzmu – wsparcia i uznania ich statusu.

¹ Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 39.

² Dz.U. C 113 z 18.4.2012, s. 56.

³ Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz decyzja Rady z dnia 4 października 2012 r.

⁴ Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 1.

⁵ Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

3. Szerzej o decyzji ramowej 2001/220/WSiSW zob. *Zagadnienia wstępne*, teza 2.

4. Kierunki zmian wyznaczone w programie sztokholmskim znalazły się następnie w Planie działań służącym jego realizacji (zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego).

(3) Art. 82 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje możliwość ustanowienia norm minimalnych, które miałyby zastosowanie w państwach członkowskich, w celu ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również usprawnienia współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, w szczególności w odniesieniu do praw ofiar przestępstw.

5. Zob. komentarz do preambuły, teza 1.

(4) W swojej rezolucji z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie harmonogramu działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar, zwłaszcza w postępowaniu karnym¹ („harmonogram budapeszteński”), Rada stwierdziła, że na szczeblu Unii należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. W związku z tym, zgodnie ze wspomnianą rezolucją, celem niniejszej dyrektywy jest dokonanie przeglądu i uzupełnienie zasad określonych w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW oraz podjęcie istotnych działań służących zwiększeniu poziomu ochrony ofiar w całej Unii, w szczególności w ramach postępowania karnego.

¹ Dz.U. C 187 z 28.6.2011, s. 1.

6. W harmonogramie budapeszteńskim Rada wskazała w szczególności na konieczność – poprzez ustanowienie norm minimalnych – osiągnięcia następujących ogólnych celów:
 - 1) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zagwarantowaniu poszanowania godności, integralności osobistej i psychologicznej oraz prywatności ofiar w postępowaniu karnym;
 - 2) zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw, również przez wspieranie działań służb oferujących im wsparcie;
 - 3) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zapobieganiu wtórnej i ponownej wiktyimizacji;
 - 4) wspieranie zapewniania ofiarom ustnego i pisemnego tłumaczenia w postępowaniu karnym;
 - 5) w odpowiednich przypadkach – zachęcanie ofiar do aktywnego uczestniczenia w tym postępowaniu;

- 6) zwiększanie praw ofiar i ich reprezentantów prawnych do otrzymywania na czas informacji dotyczących postępowania i jego wyników;
 - 7) zachęcanie do korzystania ze sprawiedliwości naprawczej i alternatywnych metod rozwiązywania sporów biorących pod uwagę interes ofiary;
 - 8) zwracanie szczególnej uwagi na dzieci będące najbardziej narażoną grupą ofiar i uwzględnianie ich najlepszego interesu;
 - 9) dopilnowanie, aby państwa członkowskie oferowały szkolenia lub zachęcanie do ich oferowania dla wszystkich grup zawodowych mających kontakt z ofiarami; i w końcu
 - 10) dopilnowanie, aby ofiara mogła otrzymać odpowiednie odszkodowanie.
7. Dyrektywa nie wprowadza zasad dotyczących kształtowania sytuacji ofiar przestępstw całkowicie odmiennych od tych, które zostały określone w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW, a jedynie je modyfikuje i uzupełnia, jak również specyfikuje pewne nowe przedsięwzięcia, które mają doprowadzić do zwiększenia poziomu ochrony ofiar. Nie ogranicza się przy tym – tak samo jak decyzja ramowa 2001/220/WSiSW – do praw przysługujących ofiarom w postępowaniu karnym, ale również w okresie je poprzedzającym i następującym po nim (zob. też komentarz do pkt 65 preambuły, teza 93).

(5) W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet¹ wezwano państwa członkowskie do udoskonalenia przepisów prawa krajowego i strategii politycznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet oraz do podjęcia działań ukierunkowanych na przyczyny przemocy wobec kobiet, przede wszystkim za pomocą środków prewencyjnych, a także wezwano Unię do zagwarantowania wszystkim ofiarom przemocy prawa do otrzymania pomocy i wsparcia.

(6) W rezolucji z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet² Parlament Europejski zaproponował strategię zwalczania przemocy wobec kobiet, przemocy domowej i okaleczania żeńskich narządów płciowych jako podstawę przyszłych prawnokarnych instrumentów ustawodawczych służących zwalczaniu przemocy na tle płciowym, obejmującą metody walki z przemocą wobec kobiet (strategia, zapobieganie, ochrona, ściganie, świadczenie usług i partnerstwo), która uzupełniona zostanie planem działania Unii. Międzynarodowe uregulowania prawne w tej dziedzinie obejmują Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) przyjętą 18 grudnia 1979 r., zalecenia i decyzje komitetu CEDAW oraz Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przyjętą w dniu 7 kwietnia 2011 r.

¹ Dz.U. C 285 E z 21.10.2010, s. 53.

² Dz.U. C 296 E z 2.10.2012, s. 26.

8. Jak wynika z treści pkt 5 i 6 preambuły, na forum Unii Europejskiej od dość dawna podejmowane są działania mające na celu zintensyfikowanie oraz

skoordynowanie przedsięwzięć służących zapobieganiu i zwalczaniu wszelkiego rodzaju przemocy wobec kobiet. Unia nie przyjęła jednak – jak dotąd – żadnych wiążących aktów prawnych poświęconych wyłącznie tym kwestiom. Komentowana dyrektywa wprowadza natomiast szczególne środki ochrony również dla ofiar takich czynów, pod warunkiem że dokonana w odniesieniu do nich indywidualna ocena wykaże, iż niezbędne jest udostępnienie im, jeśli sobie tego życzą, takich środków. Szerzej komentarz do art. 22–24.

9. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18.12.1979 r., którą Polska ratyfikowała w dniu 18.07.1980 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71, zał.), określenie „dyskryminacja kobiet” ujmuje jako oznaczające „wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych” (art. 1). Zobowiązuje ona państwa do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków na rzecz eliminacji jakiegokolwiek dyskryminacji kobiet (art. 2), w tym mających doprowadzić do:

- „a) zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety;
- b) zapewnienia, aby wychowanie w rodzinie wyrabiało właściwe rozumienie macierzyństwa jako funkcji społecznej oraz poczucie wspólnej odpowiedzialności mężczyzn i kobiet za wychowanie i rozwój ich dzieci przy założeniu, że wzgląd na dobro dzieci ma zawsze podstawowe znaczenie” (art. 5).

Konwencja wskazuje również (art. 6) na konieczność podejmowania działań, także ustawodawczych, mających na celu likwidację wszystkich postaci handlu kobietami oraz ciągnięcia zysków z ich prostytucji (zob. też m.in. K. Sękowska-Kozłowska, *Kontrola implementacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego” 2009/7, s. 121 i n.; A. Pietryka, *Ściganie przestępstwa zgwałcenia. Aspekty dogmatyczne i praktyczne*, Warszawa 2023, s. 29 i n.; K. Federowicz, *Przesłuchanie małoletnich i ofiar przestępstw seksualnych*, Warszawa 2020, s. 41 i n.).

10. Z kolei Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (wraz z memorandum wyjaśniającym [w:] *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2013, s. 273 i n.), którą Polska podpisała w dniu 18.12.2012 r., a ratyfikowała w dniu 8.07.2015 r., odnosi się do dwóch zjawisk. Pierwszym jest „przemoc wobec kobiet”, która oznacza „naruszenie praw człowieka i formę dyskryminacji kobiet i oznacza wszystkie 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 pozbawienie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym” (art. 3 lit. a). Natomiast drugie zjawisko to „przemoc domowa”, która w Konwencji jest rozumiana jako „wszystkie 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” (art. 3 lit. b).

W Konwencji zdefiniowano ponadto dwa bardzo ważne terminy. Pierwszym jest „przemoc ze względu na płeć”, określona jako oznaczająca „przemoc skierowaną przeciwko kobiecie ponieważ jest kobietą lub która dotyczy kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu” (art. 3 lit. d), zaś drugim – „płeć społeczno-kulturowa”, rozumiana jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn” (art. 3 lit. c).

Konwencja ma zatem przede wszystkim na uwadze ochronę kobiet padających ofiarą przemocy wyłącznie z powodu określonych kulturowych uwarunkowań danego społeczeństwa. Nieuchronne jest w tej sytuacji skojarzenie jej podstawowych założeń z socjologiczną koncepcją *gender*, która – błędnie nazywana „ideologią” prowadzącą do powstawania różnych przejawów patologii społecznej, jak pedofilia, nadmierna seksualizacja życia społecznego, akceptacja preferencji homoseksualnych, upadek rodziny itp. – stała się przedmiotem nader ożywionych i przepełnionych emocjami dyskusji, a atakowana jest głównie z pozycji skrajnie prawicowych, które mocno wspiera, a często nawet generuje, Kościół katolicki. W efekcie środowiska te najpierw ostro występowały przeciwko podpisaniu Konwencji, a obecnie nawołują do jej wypowiedzenia (zob. *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2016).

11. Niezbędne staje się w związku z tym, choćby bardzo syntetyczne, przybliżenie koncepcji *gender*, określanej też jako koncepcja płci kulturowej, płci społecz-

nej lub społeczno-kulturowej tożsamości płciowej. Jej istota – najogólniej – odnosi się do sumy cech, zachowań, stereotypów i ról płciowych przyjmowanych przez kobiety i mężczyzn w ramach danej kultury w drodze socjalizacji, niewynikających bezpośrednio z biologicznych różnic w budowie ciała. Można więc inaczej powiedzieć, że *gender* oznacza stworzone przez społeczeństwo w procesie jego rozwoju kulturowego role uznawane za odpowiednie dla kobiet i dla mężczyzn, a więc tradycyjnie im przypisane. Celem tej koncepcji jest zaś obalenie panujących stereotypów i przyznanie obu płciom jednakowych praw. Szerzej m.in.: *Gender. Perspektywa antropologiczna*, t. 1, *Organizacja społeczna*, red. R.E. Hryciuk, A. Kościańska, Warszawa 2007, s. 15 i n.; *Gender. Perspektywa antropologiczna*, t. 2, *Kobiecość, męskość, seksualność*, red. R.E. Hryciuk, A. Kościańska, Warszawa 2007, s. 22 i n.

12. Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wymaga spenalizowania zachowań w postaci:

- 1) przemocy psychicznej, czyli umyślnych działań poważnie naruszających integralność psychiczną danej osoby poprzez użycie nacisków lub groźb (art. 33);
- 2) nękania (stalkingu), czyli umyślnych, powtarzających się zastraszających działań wymierzonych w daną osobę i powodujących, że obawia się ona o swoje bezpieczeństwo (art. 34);
- 3) przemocy fizycznej, czyli umyślnego dopuszczania się aktów przemocy fizycznej wobec drugiej osoby (art. 35);
- 4) przemocy seksualnej, w tym gwałtu, polegającej na:
 - a) dopuszczaniu się penetracji waginalnej, analnej lub oralnej o charakterze seksualnym drugiej osoby jakkolwiek częścią ciała lub jakimkolwiek przedmiotem bez zgody tej osoby,
 - b) dokonywaniu innych czynności o charakterze seksualnym wobec drugiej osoby bez jej zgody,
 - c) doprowadzeniu drugiej osoby bez jej zgody do podjęcia czynności o charakterze seksualnym wobec osoby trzeciej, przy czym dotyczy to również czynności podejmowanych wobec byłych lub aktualnych współmałżonków lub partnerów (art. 36);
- 5) wymuszonego małżeństwa, czyli celowego działania w celu zmuszenia osoby dorosłej lub dziecka do zawarcia małżeństwa, obejmującego także umyślne zwabienie w takim celu osoby dorosłej lub dziecka na terytorium któregośkolwiek z państw-stron lub innego państwa (art. 37);
- 6) genitalnego okaleczania kobiet, czyli celowego działania polegającego na:

- a) wycinaniu, infibulacji lub każdym innym okaleczaniu całości lub którejkolwiek części warg sromowych większych, warg sromowych mniejszych lub łechtaczki,
 - b) zmuszaniu kobiety lub doprowadzeniu jej do poddania się którejkolwiek z czynności wymienionych w lit. a,
 - c) zachęcaniu, zmuszaniu lub doprowadzeniu dziewczynki do poddania się którejkolwiek z czynności wymienionych w lit. a (art. 38);
- 7) wymuszonej aborcji i wymuszonej sterylizacji polegających na:
- a) dokonaniu aborcji u kobiety bez jej uprzedniej świadomej zgody,
 - b) przeprowadzeniu u kobiety zabiegu chirurgicznego mającego na celu uniemożliwienie jej dalszej naturalnej prokreacji bez jej uprzedniej świadomej zgody i pełnej wiedzy o takim zabiegu (art. 39);
- 8) molestowania seksualnego, czyli wszelkich form niepożądanych działań werbalnych, niewerbalnych lub fizycznych o charakterze seksualnym skutkujących naruszeniem godności danej osoby, w szczególności w atmosferze zastraszania, wrogości, upodlenia, poniżenia lub obrazy (art. 40).

Konwencja zastrzega przy tym, że wszystkie wymienione zachowania mają być uznawane za przestępstwa bez względu na charakter relacji łączącej ofiarę i sprawcę (art. 43).

13. W Konwencji przedstawiono podstawowe zasady systemowego odnoszenia się do będących jej przedmiotem zjawisk. Przewidziano także konkretne środki ochrony i wsparcia dla ofiar. Są nimi: prawo do uzyskania przez ofiarę w zrozumiałym dla niej języku odpowiednich i aktualnych informacji o możliwym wsparciu i dostępnych środkach prawnych (art. 19); prawo do uzyskania ogólnego wsparcia (art. 20); prawo do wsparcia specjalistycznego (art. 22); prawo do bezpiecznego zakwaterowania w schronisku dla ofiar (art. 23); prawo dostępu do bezpłatnych telefonów zaufania, a w odniesieniu do ofiar przemocy seksualnej – także prawo do niezbędnego dla nich specjalistycznego wsparcia i poradnictwa (art. 25), gdy zaś chodzi o małoletnich świadków – prawo do ochrony i wsparcia (art. 26). Państwa powinny również podejmować działania zachęcające świadków przemocy do zgłaszania takich zdarzeń. To samo dotyczy specjalistów. Ofiary powinny mieć do dyspozycji odpowiednie środki cywilne i inne środki prawne (art. 29), a w szczególności prawo do uzyskania odszkodowania od sprawcy oraz odszkodowania ze Skarbu Państwa wówczas, gdy przestępstwo spowodowało poważne uszkodzenie ciała lub uszczerbek na zdrowiu, a szkoda nie została

pokryta z innych źródeł (art. 30). Zob. szerzej *Konwencja...*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka.

14. W Polsce przedmiotową problematykę normuje odrębny akt prawny, jakim jest ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej (bliżej zob. zwłaszcza S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, Warszawa 2023). Szczególnie nowelizacje z 2023 r.: art. 10 ustawy z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 289), ustawa z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 535), art. 6 ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1606), wprowadziły mechanizmy ochrony ofiar umożliwiające izolację sprawcy. Dotychczasowy system przeciwdziałania przemocy w rodzinie nastawiony był na wsparcie i utrzymanie rodziny. Po nowelizacjach z 2023 r. ukierunkowany został na ofiarę i ochronę jej interesów, a dopiero wtórnie na sprawcę.

Przez przemoc domową, zgodnie z ustawą, należy „rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udrczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej”.

Ustawa wprowadza system mający na celu zapobieganie przemocy domowej i reagowanie na nią, bazujący na współpracy organów rządowych i samorządowych, instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych. Wprowadza w szczególności – złożone z przedstawicieli tych jednostek – zespoły interdyscyplinarne oraz grupy diagnostyczno-pomocowe, które mają m.in. za zadanie dokonanie, na podstawie procedury „Niebieskie Karty”, oceny sytuacji domowej osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową (zob. rozporządzenie w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”).

Ustawa przewiduje specjalną procedurę oddzielania dzieci od rodzin podejrzanym o stosowanie przemocy. W razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową pracownik socjalny zapewnia dziecku ochronę przez umieszczenie go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, dającej gwarancję zapewnienia mu bezpieczeństwa i należytej opieki, w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub instytucjonalnej pieczy zastępczej. Decyzję taką pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarzką (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4.09.2023 r. w sprawie procedury postępowania Policji przy wykonywaniu przez pracownika socjalnego zapewnienia ochrony dziecka w razie zagrożenia jego życia lub zdrowia w związku z przemocą domową oraz podejmowaniu decyzji o zapewnieniu tej ochrony, Dz.U. poz. 1807).

Nie bez znaczenia jest, że ofiary przemocy w rodzinie mają prawo do otrzymania bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego określającego przyczyny i rodzaj skutków fizycznych, jakich doznały w jej wyniku. Podstawę prawną stanowi rozporządzenie Ministra Zdrowia z 29.08.2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy domowej (Dz.U. poz. 1827).

Na mocy omawianej ustawy Prokuratora Generalnego zobowiązano do przygotowywania w odstępach co najmniej 2-letnich wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

Obecnie obowiązują Wytyczne Prokuratora Generalnego z 9.08.2024 r., Nr 2/2024, w sprawie zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Zgodnie z pkt 1 Zasad ogólnych prokuratorzy zobowiązani są do podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania przemocy domowej we wszystkich obszarach określonych przepisami prawa, obejmujących prowadzenie i nadzorowanie postępowań karnych, działania profilaktyczne, działalność pozakarną, współpracę z właściwymi miejscowo zespołami interdyscyplinarnymi w ramach przeciwdziałania przemocy domowej, udzielanie pomocy pokrzywdzonym, a także współpracę z właściwymi miejscowo okręgowymi lub lokalnymi punktami pomocy pokrzywdzonym prowadzonymi przez podmioty, które otrzymały na ten cel dotacje z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

W pkt 2 znajduje się zalecenie, aby w każdej prokuraturze kierownik jednostki lub wyznaczony przez niego prokurator pełnił rolę konsultanta w sprawach dotyczących przemocy domowej. Ma on analizować występujące

w postępowaniach problemy, bieżące orzecznictwo, zwracać uwagę na nowelizację przepisów oraz przekazywać prokuratorom i funkcjonariuszom Policji pozyskaną wiedzę.

Prokuratorzy zostali zobowiązani do współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej, organizacjami pozarządowymi oraz innymi służbami realizującymi zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym z zespołami interdyscyplinarnymi (pkt 3).

Muszą też przejść odpowiednie szkolenie obejmujące: funkcjonujący system przeciwdziałania przemocy domowej, oddziaływanie na osoby stosujące przemoc domową, stosowanie środków ochrony, a w szczególności zapobieganie wiktylizacji osób doznających przemocy domowej (pkt 4).

Wytyczne Nr 3 Komendanta Głównego Policji z 5.07.2024 r. w sprawie wykonywania przez policjantów niektórych czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” oraz w związku z wydawaniem nakazu i zakazu, zakazu zbliżania, zakazu kontaktowania lub zakazu wstępu (Dz.Urz. KGP poz. 39) obejmują praktyczne aspekty wykonywania przez policjantów czynności w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, które mają szczególnie wpływ na ich poprawność podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” określonej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, a także wydawania wobec osoby stosującej przemoc domową nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, zakazu zbliżania się do osoby doznającej przemocy domowej na wyrażoną w metrach odległość, zakazu kontaktowania się z osobą doznającą przemocy domowej, zakazu wstępu na teren szkoły, placówki oświatowej, opiekuńczej lub artystycznej, obiektu sportowego lub miejsca pracy, i przebywania na tym terenie (§ 1).

Wskazania dotyczące traktowania ofiar przemocy domowej przez funkcjonariuszy Policji zawierają wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z 11.03.2024 r. zmieniające wytyczne w sprawie wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów (Dz.Urz. KGP poz. 20).

Niektóre z rozwiązań wprowadzonych na mocy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej wzbudzają poważne zastrzeżenia. Odnoszą się one przede wszystkim do wprowadzenia zasady, w myśl której wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” i podejmowanie interwencji w środowisku, a w konsekwencji zajęcie się konkretną sprawą przez zespół interdyscyplinarny (grupę diagnostyczno-pomocową) „nie wymaga zgody osoby doznającej przemocy domowej” (art. 9d ust. 1 u.p.p.d.). Osoba ta nie zyskuje więc statusu podmiotu, lecz traktowana jest wyłącznie jako przedmiot określo-

nych oddziaływań. Pozbawia się ją zatem prawa do samostanowienia i to tylko dlatego, że istnieje podejrzenie stosowania wobec niej przemocy w rodzinie. Takie podejście jest całkowicie sprzeczne z dążeniami, które znalazły odzwierciedlenie w dyrektywie 2012/29/UE, a których istota sprowadza się do wzmocnienia pozycji ofiar przestępstw. Stanowi też przejaw urzeczywistnienia się jednego z poważnych zagrożeń płynących z rozwijania działalności na rzecz ofiar, na jakie wskazywał już w połowie lat 80. ubiegłego stulecia jeden z klasyków i czołowych przedstawicieli wiktymologii na świecie, E.A. Fattah.

Zastrzeżenia wzbudza także rozwiązanie przewidujące odbywanie rozmowy z osobą dotkniętą przemocą przez grupę liczącą co najmniej kilka osób, bo tyle tworzy zespół interdyscyplinarny, lub grupę pomocowo-diagnostyczną. Warunki takie z pewnością nie sprzyjają opisywaniu niekiedy bardzo intymnych przeżyć i bez wątpienia wywołują u ofiary poczucie dyskomfortu. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją będącą źródłem wiktymizacji wtórnej, którą należy jak najszybciej wyeliminować.

Artykuł 15a ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145) zawiera przepisy dotyczące zatrzymania sprawców przemocy domowej. Na jego mocy policjant w celu stwierdzenia zasadności zatrzymania ocenia ryzyko bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, odrębnie dla osoby dorosłej i dziecka, biorąc pod uwagę w szczególności: akty fizycznej przemocy, wiek osoby, stosowanie przemocy wobec kobiet w ciąży, niepełnosprawność, zależność od osoby stosującej przemoc, stan osoby stosującej przemoc, używanie gróźb, dostęp do niebezpiecznego narzędzia lub broni, informacje o dotychczas stosowanej przemoc, próbach targnięcia się na swoje życie. Oceny ryzyka dokonuje się w kwestionariuszu szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia dołączonym do protokołu zatrzymania. Policjanci mają uprawnienia do wydawania określonych nakazów i zakazów wobec osoby stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą domową.

Artykuł 19a ustawy z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2024 r. poz. 485) przewiduje odebranie broni i amunicji w związku ze stosowaniem przemocy domowej. Zwrot broni jest możliwy po badaniach lekarskich i psychologicznych osoby stosującej przemoc domową.

Szerzej o środkach wspierania i ochrony ofiar przemocy domowej przewidzianych w obowiązującym prawie zob. L. Mazowiecka, *System przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce* [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, Warszawa 2016, s. 1029 i n.; W. Klaus, *Funkcjonowanie systemu wsparcia dla kobiet doświadczających prze-*