

**Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych,
służących wdrożeniu postanowień
Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu
przemocy wobec kobiet i przemocy domowej
(konwencja stambulska)
– ocena wyjściowa**

POLSKA

**Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec
Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO)**

GREVIO/Inf(2021)5

Przyjęty przez GREVIO 23 czerwca 2021 r.

Opublikowany 16 września 2021 r.

Sekretariat mechanizmu kontroli wykonywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i
zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Rada Europy

F-67075 Strasbourg Cedex

France

www.coe.int/conventionviolence

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	5
STRESZCZENIE	7
WSTĘP	11
I. CELE, DEFINICJE, RÓWNOŚĆ I NIEDYSKRIMINACJA, ZOBOWIĄZANIA OGÓLNE	13
A. Ogólne zasady konwencji	13
B. Zakres stosowania konwencji i definicje (art. 2 i 3)	13
C. Prawa podstawowe, równość i niedyskryminacja (art. 4)	16
1. Równość kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacja	16
2. Dyskryminacja krzyżowa	18
D. Obowiązki państwa i należyta staranność (art. 5)	20
E. Polityka uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej (art. 6)	20
II. ZINTEGROWANA POLITYKA I GROMADZENIE DANYCH	22
A. Kompleksowa i skoordynowana polityka (art. 7)	22
B. Środki finansowe (art. 8)	24
C. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie (art. 9)	27
D. Instytucja koordynująca (art. 10)	28
E. Gromadzenie danych i badania (art. 11)	29
1. Gromadzenie danych administracyjnych	29
2. Badania ankietowe populacji	32
3. Badania	33
III. ZAPOBIEGANIE	35
A. Zobowiązania ogólne (art. 12)	35
B. Podnoszenie świadomości (art. 13)	37
C. Edukacja (art. 14)	39
D. Szkolenie specjalistów (art. 15)	42
E. Programy zapobiegawcze i programy leczenia (art. 16)	44
1. Programy dla sprawców przemocy domowej	44
2. Programy dla sprawców przestępstw o charakterze seksualnym	46
F. Udział sektora prywatnego i mediów (art. 17)	47
IV. OCHRONA I WSPARCIE	49
A. Zobowiązania ogólne (art. 18)	49
B. Informowanie (art. 19)	51
C. Wsparcie ogólne (art. 20)	52
1. Usługi socjalne	52
2. Opieka zdrowotna	54
D. Wsparcie specjalistyczne (art. 22)	56

* Tekst przytoczanych w raporcie postanowień konwencji stambulskiej może, w niektórych przypadkach i w ograniczonym stopniu, odbiegać od tekstu konwencji w języku polskim opublikowanym w Dzienniku Ustaw z 2015 r., poz. 961, z uwagi na potrzebę usunięcia drobnych błędów merytorycznych, językowych i gramatycznych, jakie znalazły się w tym tekście; poprawki te nie wpływają to jednak na zakres zobowiązań wynikających dla Polski z konwencji.

Ponadto, tłumaczenie na język polski terminu „gender” odzwierciedla jego definicję zawartą w art. 3 lit. c konwencji [przyp. tłum].

E. Schroniska (art. 23)	57
F. Telefony zaufania (art. 24)	59
G. Wsparcie ofiar przemocy seksualnej (art. 25)	60
H. Ochrona i wsparcie małoletnich świadków (art. 26)	63
I. Zgłaszanie przez specjalistów (art. 28)	64
V. PRAWO MATERIALNE	67
A. Prawo cywilne	67
1. Środki prawa cywilnego przeciwko państwu - zasada należytej staranności (art. 29).....	67
2. Odszkodowanie (art. 30)	68
3. Opieka, prawo do kontaktów i bezpieczeństwo (art. 31)	69
B. Prawo karne	73
1. Przemoc psychiczna (art. 33)	73
2. Nękanie (art. 34)	74
3. Przemoc fizyczna (art. 35)	75
4. Przemoc seksualna, w tym gwałt (art. 36)	77
5. Przymusowe małżeństwa (art. 37)	79
6. Okaleczanie żeńskich narządów płciowych (art. 38)	80
7. Przymusowa aborcja i sterylizacja (art. 39)	81
8. Molestowanie seksualne (art. 40).....	81
9. Sankcje i środki (art. 45)	82
10. Okoliczności obciążające (art. 46)	83
11. Zakaz stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów lub obowiązkowego skazywania (art. 48)	83
VI. DOCHODZENIE, ŚCIGANIE, PRZEPISY PROCEDURALNE I ŚRODKI OCHRONNE	86
A. Zobowiązania ogólne i szybkie reagowanie, zapobieganie i ochrona (art. 49 i 50)	86
1. Zgłaszanie organom ścigania, ich szybka reakcja i prowadzone przez nie dochodzenie	86
2. Skuteczne dochodzenie i ściganie	89
3. Wskaźnik skazań	90
B. Ocena i zarządzanie ryzykiem (art. 51)	92
C. Nakazy doraźne (art. 52)	94
D. Zakazy i nakazy ochronne (art. 53)	95
E. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu (art. 55)	97
1. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu	97
2. Wsparcie ofiar w toku postępowania sądowego	97
F. Środki ochronne (art. 56)	98
G. Pomoc prawna (art. 57)	99
VII. MIGRACJA I OCHRONA MIĘDZYNARODOWA	101
A. Pobyt (art. 59)	101
B. Wnioski o ochronę międzynarodową motywowane płcią społeczno-kulturową (art. 60).....	103
1. Procedura rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej.....	103
2. Zakwaterowanie	107
C. Zasada non-refoulement (art. 61)	109

WNIOSKI	111
Załącznik I - Lista propozycji i sugestii GREVIO	113
Załącznik II - Lista organów publicznych, innych instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z którymi GREVIO przeprowadziło konsultacje	129

PRZEDMOWA

Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO) jest niezależnym organem monitorującym przestrzeganie praw człowieka, któremu powierzono kontrolę wdrażania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (CETS nr 210, „konwencja stambulska”) przez strony konwencji. W jej skład wchodzi 15 niezależnych i bezstronnych ekspertów, wybranych z uwagi na ich uznaną wiedzę o prawach człowieka, równości kobiet i mężczyzn, przemocy wobec kobiet i/lub pomocy ofiarom i ich ochrony.

Do statutowych zadań GREVIO należy monitorowanie wykonywania konwencji stambulskiej przez poszczególne państwa (procedura oceny), wszczynanie dochodzeń dotyczących sytuacji zaistniałej w danej stronie konwencji (procedura dochodzeniowa) oraz przyjmowanie ogólnych zaleceń dotyczących przedmiotu i założeń konwencji.

Niniejszy raport jest efektem pierwszej procedury oceny (ocena wyjściowa) wykonywania konwencji przez Polskę. Ocena obejmowała wszystkie postanowienia konwencji stambulskiej¹, w ten sposób określony został stopień zgodności polskiego ustawodawstwa i praktyki dotyczących wszystkich kwestii objętych konwencją. Odpowiednio do zakresu konwencji, określonego w jej art. 2 ust. 1, ocena wyjściowa obejmowała rozwiązania odnoszące się do „wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu”*. Dlatego używany w raporcie termin „ofiara” należy rozumieć jako dotyczący kobiet lub dziewcząt będących ofiarami.

W oparciu o tę ocenę w niniejszym raporcie przedstawiono rozwiązania, których celem jest poprawa wdrażania konwencji. Proponując je GREVIO stosuje różne czasowniki, aby wyrazić różne stopnie pilności działań, z zastrzeżeniem, że wszystkie są ważne. Są to, w kolejności malejącej, czasowniki „wzywać”, „zdecydowanie zachęcać”, „zachęcać” i „zwracać się o”. GREVIO „wzywa”, gdy uważa, że konieczne jest natychmiastowe działanie, by dostosować ustawodawstwo lub politykę strony do postanowień konwencji stambulskiej lub zapewnić jej wdrożenie. Czasownik „zdecydowanie zachęcać” jest stosowany w przypadku stwierdzenia przez GREVIO niedociągnięć, którymi należy się zająć w najbliższej przyszłości, aby zapewnić pełne wdrożenie konwencji. Trzeci poziom pilności jest wskazywany poprzez użycie czasownika „zachęcać”. Dotyczy to niedociągnięć wymagających działań, które można ewentualnie podjąć w późniejszym terminie. Wreszcie, czasownik „zwracać się o” odnosi się do niewielkich luk we wdrażaniu, o usunięcie których prosi się stronę, albo odnosi się do propozycji ukierunkowania wdrażania konwencji.

Pierwsza procedura oceny (ocena wyjściowa) obejmuje kilka etapów, przy czym każdy umożliwia GREVIO uzyskanie istotnych informacji, na których może oprzeć swój raport. Procedura ma formę poufnego dialogu, którego celem jest sformułowanie propozycji i sugestii zmierzających do poprawy wdrażania konwencji, odpowiednio do sytuacji w danej stronie i adresowanych konkretnie do tego państwa. Etapy te są następujące:

- przedłożenie przez stronę sprawozdania, sporządzonego w oparciu o kwestionariusz GREVIO (sprawozdanie krajowe),

¹ Z wyjątkiem rozdziału VIII konwencji, który GREVIO uważa za mniej istotny jeżeli chodzi o ocenę sytuacji w każdej z Umawiających się Stron.

-
- wizyta w danej stronie, obejmująca spotkania z przedstawicielami władz publicznych i organizacji pozarządowych działających w dziedzinie zwalczania przemocy wobec kobiet,
 - uwagi strony dotyczące projektu raportu GREVIO,
 - publikacja raportu GREVIO po jego przyjęciu, wraz z ewentualnymi uwagami danej strony.

Ponadto, GREVIO uzyskuje dodatkowe informacje z innych źródeł, zwłaszcza od organizacji pozarządowych, innych członków społeczeństwa obywatelskiego, krajowych instytucji ochrony praw człowieka i organów Rady Europy (Zgromadzenie Parlamentarne, Komisarz Praw Człowieka i inne właściwe organy), a także od innych międzynarodowych organów konwencyjnych. W ramach oceny Polski GREVIO otrzymało pisemne uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, Amnesty International i Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Sprawozdanie krajowe oraz pisemne uwagi przedstawione przez społeczeństwo obywatelskie są podane do wiadomości publicznej i można się z nimi zapoznać na oficjalnej stronie internetowej konwencji stambulskiej.

Za analizy, sugestie i propozycje zawarte w pierwszym raporcie – ocenie wyjściowej odpowiada wyłącznie GREVIO. Raport odzwierciedla sytuację zaobserwowaną przez delegację GREVIO podczas wizyty w Polsce. W miarę możliwości uwzględniono istotne zmiany legislacyjne i polityczne, które nastąpiły przed 22 czerwca 2021 r.

Zgodnie z postanowieniami konwencji krajowe władze publiczne przekazują raporty GREVIO parlamentom (art. 70 ust. 2). GREVIO wzywa krajowe władze publiczne, by raport został przetłumaczony na język urzędowy (języki urzędowe) i zapewnione zostało jego szerokie rozpowszechnienie, nie tylko wśród odpowiednich instytucji publicznych na wszystkich szczeblach (krajowym, wojewódzkim i lokalnym), w szczególności w ramach rządu, wśród ministerstw i w wymiarze sprawiedliwości, ale także wśród organizacji pozarządowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie zwalczania przemocy wobec kobiet.

STRESZCZENIE

Niniejszy raport przedstawia ocenę rozwiązań przyjętych przez polskie władze, odnoszących się do wszystkich kwestii, których dotyczą postanowienia konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (dalej „konwencja”).

Ocena ta została sporządzona przez działającą przy Radzie Europy Grupę Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), niezależny organ właściwy w sprawach realizacji praw człowieka, czuwający nad wdrażaniem konwencji. Wnioski GREVIO opierają się na informacjach uzyskiwanych na kolejnych etapach pierwszej procedury oceny (ocena wyjściowa), określonej w art. 68 konwencji. Źródła tych informacji to informacje pisemne (sprawozdanie krajowe, przedstawione przez polskie władze oraz dodatkowe informacje przedstawione przez organizacje pozarządowe i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego) oraz pięciodniowa wizyta w Polsce. Wykaz instytucji i podmiotów, z którymi GREVIO kontaktowało się, stanowi załącznik II do raportu.

W raporcie wskazano szereg pozytywnych rozwiązań, prawnych i politycznych, przyjętych przez polskie władze i dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Niedawno przyjęte zostały nowe ważne rozwiązania, mające na celu poprawę ochrony ofiar przemocy domowej oraz zapobieganie wtórnej wiktymizacji ofiar przemocy seksualnej. Rozwiązania te obejmują, zwłaszcza, doraźny nakaz, który pozwala organom ścigania, po raz pierwszy w Polsce, na nakazanie sprawcy przemocy domowej tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego domu rodzinnego. Wprowadzenie nowego narzędzia, któremu towarzyszyły szeroko zakrojone działania szkoleniowe w całym kraju, świadczy o zaangażowaniu władz w tworzenie systemu nakazów doraźnych i nakazów ochronnych – podstawowego elementu skutecznej ochrony przed przemocą domową, zgodnie z konwencją.

Ponadto, na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i związanego z nią programu działań (2014-2020), ustanowiono mechanizm skoordynowanego, wielosektorowego i międzyinstytucjonalnego reagowania na przemoc domową stosowaną przez obecnego partnera ofiary lub członka jej rodziny. Mechanizm ten opiera się na kompleksowym podejściu i obejmuje ochronę ofiar, pomoc ofiarom oraz pracę ze sprawcami, a także zapewnia koordynację działań na szczeblu lokalnym, zgodnie ze znormalizowaną procedurą reagowania na poszczególne przypadki przemocy domowej (procedura „Niebieskie Karty”). Gminne zespoły interdyscyplinarne odpowiedzialne są za zapewnienie ofiarom przemocy domowej kompleksowego wsparcia i ochrony. Pomimo pewnych ograniczeń jeżeli chodzi o zapewnianie ofiarom skutecznej pomocy i ochrony, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje te rozwiązania, stanowiące przykład międzyinstytucjonalnej i wielosektorowej współpracy w zakresie pomocy ofiarom przemocy domowej, realizujące kolejny podstawowy wymóg konwencji. Podjęto również pierwsze działania na rzecz wzmocnienia samodzielnej pozycji kobiet i dziewcząt ze społeczności romskiej, poprzez edukację i inne inicjatywy, takie jak rekrutacja romskich asystentów szkolnych; wsparcie udzielane przez tych asystentów GREVIO ocenia jako obiecującą praktykę w zakresie zapobiegania wczesnym i przymusowym małżeństwom.

Ponadto, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje rozwiązania w obszarze prawa karnego, przyjęte przed i po ratyfikacji konwencji przez Polskę. Obejmują one ściganie z urzędu przestępstwa zgwałcenia, zgodnie z wymogami art. 55 konwencji, oraz rozwiązania przyjęte w celu ograniczenia liczby oświadczeń wymaganych od ofiar („jednorazowe przesłuchanie ofiary zgwałcenia”). W 2011 r. odrębnie spenalizowano nękanie, czego skutkiem jest coraz obszerniejsze orzecznictwo. Penalizując nękanie podjęto wysiłek, by objąć przepisami nie tylko czyny dokonywane w świecie rzeczywistym, ale także w świecie wirtualnym, jak również kradzież tożsamości w Internecie. Zwracając uwagę na częste występowanie tego typu zachowań w kontekście przemocy po rozstaniu partnerów, a także, ogólniej, na poważne skutki nękania, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje tę innowacyjną penalizację, jak również zastrzone sankcje jeżeli działania sprawcy doprowadziły do samobójstwa ofiary.

Niezależnie od powyższego, GREVIO wskazało szereg elementów, które należy ulepszyć, aby osiągnąć wyższy poziom zgodności z wymogami konwencji stambulskiej. Obejmują one opracowanie i wdrożenie kompleksowych polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania, ochrony i ścigania, obejmujących wszystkie formy przemocy, których dotyczy konwencja, w tym przemoc seksualną, gwałt, molestowanie seksualne i nękanie psychiczne. Wiele uwagi poświęca się w Polsce przemocy domowej, rozumianej wąsko jako „przemoc w rodzinie”, nie dostrzegając zarazem, że kobiety są w nieproporcjonalnie większym stopniu dotknięte tą formą przemocy i że na ich doświadczenia związane z przemocą domową wpływ mają ich specyficzne potrzeby, ja też zależności i realia. W ten sposób reagowanie nie obejmuje wielu form przemocy ze strony partnerów oraz w związkach uczuciowych. W raporcie podkreślono podstawową potrzebę uznania zasad i założeń konwencji, która wskazuje na związek między brakiem równości kobiet i mężczyzn a narażeniem kobiet na poszczególne formy przemocy objęte konwencją. W raporcie wskazuje się, że formy przemocy objęte konwencją, w tym przemoc domowa, w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyczą kobiet i są formą ich dyskryminacji, podtrzymywanej dzięki nierównym stosunkom władzy między kobietami a mężczyznami. W związku z tym przyjęte rozwiązania i system egzekwowania prawa, w tym przepisów karnych, muszą opierać się na uznaniu zwiększonego narażenia kobiet na taką przemoc oraz muszą uwzględniać bariery, na jakie napotykają one w dostępie do wsparcia, ochrony, wymiaru sprawiedliwości i we wzmacnianiu samodzielnej pozycji. Najlepszym sposobem osiągnięcia tego celu jest współpraca odpowiednich instytucji, na szczeblu krajowym i lokalnym, stanowiąca część kompleksowego podejścia. Mechanizm współpracy instytucji jest dobrze ugruntowany w Polsce w odniesieniu do przemocy domowej, jednak wzmocnienia wymaga współpraca w odniesieniu do innych form przemocy.

Ilustruje to, według GREVIO, potrzeba dostosowania definicji przestępstwa przemocy seksualnej do wymogów art. 36 konwencji, to jest przejścia od definicji opartej na użyciu siły do definicji obejmującej wszystkie akty seksualne, na które nie została wyrażona zgoda. Uczynienie takiego rozwiązania elementem kompleksowego podejścia do zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej i gwałtów, równoległe ze wzmocnieniem usług wsparcia ofiar przemocy seksualnej i zgwałcenia, które powinny być wyspecjalizowane, wysokiej jakości i zorientowane na ofiarę, zgodnie z art. 25 konwencji, byłoby konieczne, aby poprawić reagowanie przez polskie władze na przemoc wobec kobiet, tak by wykraczało ono poza ściganie z urzędu i jednokrotne przesłuchanie ofiar.

Potrzeba zwiększenia wysiłków na rzecz podnoszenia świadomości różnych form przemocy wobec kobiet, negatywnych stereotypów dotyczących kobiet i dziewcząt, które mogą stanowić podłoże lub usprawiedliwienie takiej przemocy, oraz w zakresie innych kwestii, nie ogranicza się do kontekstu zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej. W raporcie

podkreślono również potrzebę rozbudowania rozwiązań w zakresie prewencji pierwotnej, obejmującej zwalczanie nierówności strukturalnych między kobietami a mężczyznami, jak też potrzebę szerszego promowania programów i działań na rzecz wzmocnienia samodzielnej pozycji kobiet. Wzywa się w nim również do zintensyfikowania szkoleń wstępnych i ustawicznych wszystkich specjalistów, w celu usprawnienia wczesnego wykrywania i reagowania na różne formy przemocy wobec kobiet. Programy szkoleń powinny być kształtowane wokół zasady niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, a ich treść powinna być przygotowywana w ścisłej współpracy z władzami wojewódzkimi i lokalnymi, jak również z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym niezależnymi kobiecymi organizacjami pozarządowymi, które zapewniają specjalistyczne wsparcie kobietom-ofiarom przemocy.

Ogólniej, GREVIO zauważyło pilną potrzebę zwiększenia dostępności, w całym kraju, specjalistycznych usług wsparcia na wypadek różnych form przemocy wobec kobiet, które powinny zaspokajać pilne, średnio- i długoterminowe potrzeby kobiet-ofiar. GREVIO podkreśla znaczenie zaangażowania w świadczenie usług niezależnych organizacji pozarządowych zajmujących się prawami kobiet i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, działających w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy wobec kobiet zagrożonych dyskryminacją krzyżową, poprzez uznanie tych podmiotów i zapewnienie im większego wsparcia, obejmującego możliwość uzyskania stabilnego finansowania. Ponieważ wiele z tych podmiotów dotyka rosnąca niepewność, wynikająca z braku możliwości finansowania działania ze środków publicznych, znaczne jest ryzyko ograniczenia lub zaniechania świadczenia podstawowych usług, a dodatkowo potęgowane ze względu na widoczny brak konstruktywnej współpracy ze strony instytucji.

Wreszcie, w raporcie podkreślono potrzebę zapewnienia, by wszyscy specjaliści, kiedy proponują mediację lub podejmują decyzje w sprawie opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim, brali pod uwagę przypadki przemocy, do których doszło w przeszłości, w tym przemocy jednego z rodziców wobec drugiego. Równie ważne jest, by toku podejmowania takich decyzji szczegółowo badana były wcześniejsze przypadki przemocy i/lub obecne lub regularnie popełnianie akty przemocy rodzica wobec dziecka, jako środka utrzymania kontroli oraz by nie posługiwać się pojęciem tak zwanej „alienacji rodzicielskiej” lub pokrewnymi pojęciami.

Przyjmując z zadowoleniem ratyfikację przez Polskę konwencji stambulskiej i wysiłki podejmowane w celu jej wdrożenia, GREVIO wskazało działania, jakie powinny zostać pilnie podjęte przez władze, w celu zapewnienia pełnego przestrzegania postanowień konwencji. Konieczne byłoby zatem:

- zwalczanie wielorakiej dyskryminacji w dostępie do ochrony i wsparcia, której doświadczają niektóre grupy kobiet-ofiar przemocy: kobiety niepełnosprawne, migrantki, kobiety romskie, kobiety starsze, kobiety LGBTI i kobiety zajmujące się prostytutką,

*** Na potrzeby niniejszego tłumaczenia termin „usługi pomocy społecznej” oznacza jednostki organizacyjne pomocy społecznej w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej oraz inne podmioty świadczące pomoc, w tym instytucjonalną, w związku z występowaniem przemocy w rodzinie [przyp. tłum.]*

-
- wyznaczenie jednego lub kilku organów koordynujących, mających jasno określone zadania, kompetencje i zasoby, aby zapewnić koordynację, wdrażanie, monitorowanie i ocenę polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, zgodnie z wymogami konwencji stambulskiej,
 - rozszerzenie zakresu danych, dezagregowanych według płci, gromadzonych przez władze publiczne, w tym organy ścigania, sądy, służby pomocy społecznej** i sektor opieki zdrowotnej, tak by obejmowały wszystkie formy przemocy wobec kobiet,
 - promowanie takich zasad jak równość kobiet i mężczyzn, niestereotypowe role płci społeczno-kulturowych, wzajemny szacunek, rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy, uwarunkowanie przemocy wobec kobiet płcią społeczno-kulturową oraz prawo do nietykalności osobistej, na wszystkich poziomach edukacji i odpowiednio do etapu rozwoju uczących się,
 - zapewnienie dzieciom-świadkom przemocy domowej i nękania jednego z rodziców przez drugiego, po ich rozstaniu, pomocy psychospołecznej dostosowanej do wieku,
 - zidentyfikowanie i rozwiązywanie problemów, które mogą prowadzić do zaniechania dochodzenia w sprawach dotyczących przemocy seksualnej lub przemocy domowej, jak również problemów proceduralnych, które utrudniają udowodnienie w sądzie przemocy domowej,
 - dokonanie przeglądu ustawodawstwa i spowodowanie, że molestowanie seksualne, we wszystkich obszarach życia, będzie podlegało sankcjom karnym lub innym sankcjom prawnym, zgodnie z art. 40 konwencji,
 - zapewnienie, że funkcjonariusze publiczni, którzy mogą mieć kontakt z nielegalnymi migrantkami, przejdą szkolenie przygotowujące do korzystania z możliwości odstąpienia, ze względów humanitarnych, od wydalenia, z uwagi na narażenie kobiet na przemoc motywowaną płcią społeczno-kulturową, zarówno w Polsce, jak i w kraju, do którego byłyby wydalone,
 - zagwarantowanie wszystkim kobietom ubiegającym się o ochronę międzynarodową szybkiego dostępu do procedury uchodźczej, w toku której uwzględniany będzie aspekt płci społeczno-kulturowej, niezależnie od miejsca złożenia wniosku, bacząc, by wykrywane były ewentualne przypadki przemocy, jakiej mogły doświadczyć kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową, zanim zostaną one umieszczone w ośrodku dla osób starających się o ochronę międzynarodową, oraz by przestrzegana była zasada non-refoulement ofiar przemocy wobec kobiet, w szczególności na przejściach granicznych z Białorusią i Ukrainą.

Ponadto, GREVIO wskazało inne obszary, w których konieczne jest przeprowadzenie zmian, w celu zapewnienia pełnej zgodności ze zobowiązaniami wynikającymi z konwencji. Chodzi o, między innymi, szersze rozpowszechnianie informacji o środkach prawnych i usługach wsparcia dostępnych kobietom-ofiarom przemocy, w zrozumiałym dla nich języku i formie, uzupełnienie okoliczności obciążających przewidzianych w polskim prawie karnym o okoliczności wymienione w art. 46 konwencji, a także zapewnienie szerszego wykorzystywania oferowanych przez prawo możliwości przyznawania zadośćuczynienia kobietom-ofiarom różnych form przemocy objętych konwencją.

WSTĘP

Polska ratyfikowała konwencję stambulską 27 kwietnia 2015 r. Zgodnie z art. 78 ust. 2 konwencji, Polska zastrzegła sobie prawo niestosowania art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1, art. 55 ust. 1 i art. 58. Zastrzeżenie to było ważne pięć lat od wejścia w życie konwencji w stosunku do Polski. 28 stycznia 2021 r. władze polskie poinformowały GREVIO o przedłużeniu ważności zastrzeżenia do art. 55 ust. 1 oraz o zmianie zastrzeżenia do art. 30 ust. 2 i art. 44 ust. 1, a także wyjaśniły GREVIO powody ich utrzymania; zostały one omówione w niniejszym raporcie. Władze poinformowały również o wycofaniu zastrzeżenia do art. 58.

Konwencja stambulska jest najambitniejszym międzynarodowym traktatem przeciwko przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Jej postanowienia przewidują daleko idące środki zapobiegawcze i ochronne, jak również szereg zobowiązań mających na celu zapewnienie, że wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych będzie reagować na przemoc, współmierne do wagi tych naruszeń praw człowieka. Jest aktem przełomowym, wzywając do zajęcia się pierwotnymi przyczynami przemocy wobec kobiet (takimi jak stereotypy związane z płcią społeczno-kulturową, tradycje negatywnie wpływające na kobiety i powszechne przejawy nierówności między kobietami a mężczyznami).

Konwencja ustanawia mechanizm monitorowania, mający na celu ocenę stopnia jej wdrażania przez strony. Mechanizm monitorowania ma dwa filary: Grupę Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), organ niezależnych ekspertów, oraz Komitet Stron, organ polityczny, składający się z przedstawicieli stron konwencji.

Zgodnie z art. 68 konwencji, GREVIO wszczęło ocenę wyjściową dotyczącą Polski kierując w lutym 2019 r. pismo w tej sprawie i przekazując kwestionariusz. Kolejność przekazywania GREVIO sprawozdań zależy, łącznie, od przynależności do grup regionalnych i kolejności ratyfikacji. Władze polskie przedłożyły sprawozdanie dotyczące wdrażania konwencji 26 marca 2020 r., czyli w terminie wyznaczonym przez GREVIO. Po wstępnej analizie sprawozdania krajowego, GREVIO złożyło wizytę w Polsce, od 28 września do 2 października 2020 r. W skład delegacji weszły:

- Simona Lanzoni, druga wiceprzewodnicząca GREVIO,
- Rachel Eapen Paul, członek GREVIO,
- Enikő Pap, ekspert,
- Johanna Nelles, sekretarz wykonawczy mechanizmu monitorowania wdrażania konwencji stambulskiej,
- Valentine Josenhans, pracownik sekretariatu mechanizmu monitorowania wdrażania konwencji stambulskiej.

W trakcie wizyty delegacja została przyjęta przez wysokiej rangi osobistości życia publicznego, takie jak Iwona Michałek, Sekretarz Stanu i Koordynator Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Anna Schmidt-Rodziewicz, Sekretarz Stanu i Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania, Barbara Socha, Sekretarz Stanu i Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Demograficznej oraz Marzena Machałek, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Delegacja spotkała się również z wieloma przedstawicielami instytucji rządowych i osobami spoza administracji rządowej, zajmującymi się zapobieganiem i zwalczaniem przemocy wobec kobiet. Lista instytucji rządowych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, z którymi odbyły się spotkania, została

przedstawiona w załączniku II do raportu. GREVIO pragnie podziękować za cenne informacje, które otrzymało od każdego z tych podmiotów.

Wizyta została przygotowana w ścisłej współpracy z Joanną Maciejewską, przedstawicielką Departamentu Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (przemianowanego w październiku 2020 r. na Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej), która odpowiada za kontakt w sprawie oceny przez GREVIO. GREVIO pragnie wyrazić wdzięczność za współpracę i wsparcie udzielone w toku całego procesu oceny oraz za konstruktywne podejście polskich władz.

W ramach oceny wyjściowej GREVIO zbadało przyjęte przez polskie władze rozwiązania zapewniające wdrożenie konwencji, w zakresie wszystkich jej postanowień. Z uwagi na wymóg zwięzłości, w raporcie niektóre postanowienia konwencji potraktowano priorytetowo. Choć raport dotyczy wszystkich rozdziałów konwencji (z wyjątkiem rozdziału VIII), nie przedstawia on szczegółowej oceny i wniosków odnośnie do każdego postanowienia konwencji.

I. CELE, DEFINICJE, RÓWNOŚĆ I NIEDYSKRYMINACJA, ZOBOWIĄZANIA OGÓLNE

A. Ogólne zasady konwencji

1. W rozdziale I konwencji stambulskiej określono zasady ogólne, które stosują się do wszystkich postanowień materialnych, zawartych w rozdziałach II-VII. Zasady te wskazują zwłaszcza, że podstawowym prawem każdego, w szczególności kobiet, jest wolność od przemocy, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz że wdrażanie postanowień konwencji musi być zapewnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji; przypominają one również o możliwości wystąpienia i skutkach różnych form dyskryminacji. Ponadto stwierdzają, że wdrażanie konwencji i ocena jej wpływu muszą dokonywać się z uwzględnieniem takiego aspektu jak płeć społeczno-kulturowa.

B. Zakres stosowania konwencji i definicje (art. 2 i 3)

2. Biorąc pod uwagę zakres stosowania konwencji stambulskiej, określony w art. 2 ust. 1, pierwsza ocena (ocena wyjściowa) koncentruje się na rozwiązaniach stanowiących reakcję na wszystkie formy przemocy wobec kobiet, w tym przemoc domową, które w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyczą kobiety. Artykuł 3 konwencji stambulskiej zawiera definicje najważniejszych pojęć, które mają zasadnicze znaczenie w toku jej wdrażania. Zgodnie z lit. a) termin „przemoc wobec kobiet” oznacza „wszystkie akty motywowane płcią społeczno-kulturową, które powodują lub mogą prowadzić do szkody fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej lub cierpienia kobiet, a także groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym”, podczas gdy termin „przemoc domowa” należy rozumieć jako „wszystkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub pomiędzy byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania”. Definicja „przemocy wobec kobiet motywowanej płcią społeczno-kulturową”, podana w art. 3 lit. d), ma na celu wyjaśnienie charakteru przemocy, wskazując, że jest to „każda przemoc skierowana przeciwko kobiecie, ponieważ jest kobietą lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu”.

3. Przemoc, której dotyczy konwencja stambulska różni się zatem od innych form przemocy tym, że jej główną przyczyną jest płeć społeczno-kulturowa ofiary. Jest to przemoc wobec kobiet, która jest zarówno powodem, jak i skutkiem nierównych stosunków władzy, wynikających z postrzeganych różnic między kobietami a mężczyznami i prowadzących do podporządkowania kobiet w sferze publicznej i prywatnej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 lit. b), w rozdziale V konwencji określono formy przemocy wobec kobiet, które należy uznać za przestępstwa (lub, w stosownych przypadkach, sankcjonować je w inny sposób). Te formy przemocy to przemoc psychiczna, nękanie, przemoc fizyczna, przemoc seksualna, w tym gwałt, przymusowe małżeństwo, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowe aborcja i sterylizacja, molestowanie seksualne. Ze względu na powagę przemocy domowej, art. 46 konwencji wymaga, by fakt, że przestępstwo zostało popełnione przeciw byłemu lub obecnemu małżonkowi lub partnerowi przez członka rodziny, osobę mieszkającą z ofiarą lub osobę, która nadużyła władzy, stanowił okoliczność obciążającą lub znamiona przestępstwa i, z tego względu, powodował zagrożenie surowszą karą.

4. W Polsce przyjęto politykę i przepisy prawne dotyczące różnych form przemocy objętych konwencją stambulską, w szczególności przemocy domowej, a także, w mniejszym stopniu, przemocy seksualnej, molestowania seksualnego i nękania. Koncentrują się one wyłącznie na przemoc domowej, postrzegając ją przez specyficzny i wąski pryzmat „przemocy w rodzinie” lub „przestępstw przeciwko rodzinie”. Główny akt prawny w tej dziedzinie, to jest ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, uzupełniona jest szeregiem rozporządzeń i polityką, w tym Krajowym programem przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020). Zgodnie z art. 2 ustawy, „przemoc w rodzinie” oznacza każde umyślne działanie lub zaniechanie, jednorazowe albo powtarzające się, o charakterze fizycznym, psychicznym lub seksualnym, które narusza prawa, godność i wolność lub które powoduje szkody na zdrowiu członka rodziny. Przez „członka rodziny” rozumie się „osobę bliską”², w tym małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwo lub dziecko adoptowane, jak również osoby wspólnie zamieszkujące. Termin ten obejmuje zatem większość elementów wymaganych na mocy art. 3 lit. b) konwencji stambulskiej, z wyjątkiem byłych małżonków lub partnerów oraz osób, z którymi sprawca nie zamieszkiwał. Podobnie, art. 207 Kodeksu karnego, który penalizuje przemoc domową, odnosi się do przemocy wobec członków rodziny, to jest osób bliskich, w tym dzieci, lub wobec osoby nieporadnej, lub pozostającej w stosunku zależności od sprawcy. Chociaż żadna z tych definicji nie odnosi się do przemocy ekonomicznej, GREVIO zauważa że, w praktyce, wyroki skazujące na podstawie art. 207 w niektórych przypadkach wspominają o ekonomicznym aspekcie przemocy domowej.

5. Chociaż GREVIO odnotowuje, że sposób zdefiniowania w prawie przestępstw umożliwia ściganie byłego małżonka lub partnera, który nie mieszka z ofiarą, w przypadku przemocy ze strony partnera, w tym przemocy w związkach uczuciowych, ich ofiary nie mają dostępu do szczególnego wsparcia oferowanego na mocy ustawy dotyczącej przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Co więcej, takie akty przemocy prawdopodobnie nie są odnotowywane w statystykach dotyczących przemocy domowej, co maskuje jej prawdziwą skalę. Według GREVIO przemoc między partnerami często trwa również po zakończeniu związku i może wystąpić w każdym związku, również wtedy, gdy partnerzy nie mieszkają razem. Mając to na uwadze, twórcy konwencji stambulskiej rozszerzyli zakres stosowania konwencji na związki osób nie mieszkających razem oraz związki, które przestały istnieć, co jest bardzo ważne w związku z zabójstwami kobiet motywowanymi płcią społeczno-kulturową³. GREVIO zauważa, że według informacji polskich władz trwają prace nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, między innymi w celu rozszerzenia zakresu jej stosowania na przemoc stosowaną przez byłych małżonków lub partnerów, którzy nie mieszkają z ofiarą.

6. Co więcej, prawie wszystkie dokumenty kierunkowe dotyczące przemocy wobec kobiet są ściśle neutralne jeżeli chodzi o płć społeczno-kulturową i nie rozróżniają kobiet i mężczyzn, gdy mowa o sprawcach i ofiarach przemocy⁴. GREVIO uznaje istnienie przemocy domowej wobec mężczyzn i chłopców, chociaż badania sugerują, że ich doświadczenie przemocy jest odmienne. W art. 2 ust. 2 konwencji stambulskiej zachęca się strony do stosowania konwencji do wszystkich ofiar przemocy domowej, w tym do mężczyzn i chłopców. Zarazem w postanowieniu tym podkreśla się, że „stosując niniejszą konwencję strony poświęcają szczególną uwagę kobietom będącym ofiarami przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową”. Aby skutecznie zwalczać pierwotne przyczyny przemocy wobec

² Prawny termin „bliski” jest zdefiniowany w art. 115 par. 11 Kodeksu karnego.

³ Patrz Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 42.

⁴ Patrz lokalny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie Feminoteka (2016): sprawozdanie w sprawie perspektywy płci, Warszawa.

kobiet, stosując prawo i kształtując politykę należy uwzględnić, że kobiety są bardziej niż mężczyźni narażone na przemoc motywowaną płcią społeczno-kulturową. Jest to skutkiem strukturalnych nierówności między kobietami a mężczyznami, jak również strukturalnych wzorców dyskryminacji kobiet, które uzasadniają i wzmacniają zakorzenione w społeczeństwie negatywne stereotypy i uprzedzenia wobec kobiet. Uznanie tego nierównego stosunku sił kobiet i mężczyzn mogłoby wpłynąć na zwiększenie świadomości sytuacji społeczno-ekonomicznej kobiet w Polsce, która istotnie wpływa na ich zdolność wyjścia ze związku, w którym dochodzi do przemocy i odbudowania swojego życia. Nierówności strukturalne między kobietami a mężczyznami, jak również trudniejszy dostęp kobiet do zatrudnienia⁵, niski poziom wywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych⁶ oraz trudności w znalezieniu stałego mieszkania stanowią dla kobiet-ofiar przemocy domowej poważne bariery. Ponadto, przemoc ekonomiczna, która może być powiązana z przemocą psychiczną i często jest częścią schematu przemocy i kontroli, tylko zwiększa te przeszkody, ponieważ kobiety w związkach, w których dochodzi do przemocy, mogą być całkowicie zależne finansowo od swojego oprawcy. Ta forma przemocy, jak również niepłacenie alimentów, jako sposób utrwalania ekonomicznej wiktymizacji kobiet, zostały przeanalizowane we wcześniejszych raportach opublikowanych przez GREVIO⁷. Dlatego ważne jest, by zająć się przyczynami i skutkami wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, w tym przemocy domowej, biorąc pod uwagę aspekt płci społeczno-kulturowej, w celu uwypuklenia, a nie zamaskowania tej szczególnej przemocy, której ofiarami są kobiety, oraz w celu poprawy politycznej reakcji na to zjawisko.

7. Oprócz powyższego, GREVIO zauważa, że nie ma kompleksowej polityki ani ujednoczonych procedur dotyczących przemocy seksualnej/zgwałcenia, nękania i molestowania seksualnego, a także nie ma, w praktyce, żadnych polityki, procedur lub usług dotyczących takich form przemocy wobec kobiet jak okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowe małżeństwa i przemoc motywowana honorem, które mogą dotyczyć mieszkających w Polsce kobiet należących do niektórych społeczności migrantów, zwłaszcza kobiet ubiegających się o ochronę międzynarodową⁸. Chociaż polskie prawo karze za te formy przemocy, konwencja stambulska wymaga kompleksowego podejścia, które uzupełnia reagowanie przez wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych o konkretne politykę, usługi i rozwiązania, odpowiadające każdej formie przemocy wobec kobiet wskazanej i zdefiniowanej w konwencji stambulskiej.

8. GREVIO wzywa polskie władze, by wzmocniły wdrażanie konwencji stambulskiej w zakresie wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym form innych niż przemoc domowa, zwłaszcza takich jak zgwałcenie i przemoc seksualna, nękanie, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowe małżeństwa i molestowanie seksualne, które obecnie są w mniejszym stopniu uwzględnione w polityce, programach i usługach. GREVIO przypomina również, że art. 2 ust. 1 konwencji stambulskiej stwierdza, że wszystkie formy przemocy wobec kobiet, w tym przemoc domowa, dotyczą kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu i stanowią formę

⁵ Według Eurostatu, w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat w Polsce wyniósł 65,7% dla kobiet i 81,4% dla mężczyzn.

⁶ Ostaszewski, P. (2020) Transition in offences of not paying maintenance in Poland, *Archiwum Kryminologii*, (XLII/1), str. 203.

⁷ Patrz raporty GREVIO – ocena wyjściowa – dotyczący Francji (par. 11-16) i Monako (par. 16 i 17).

⁸ Więcej informacji – patrz rozdział II, część dotycząca art. 14 (Edukacja), rozdział V, część dotycząca art. 38 (Okaleczanie żeńskich narządów płciowych) i rozdział VII, część dotycząca art. 60 (Wnioski o ochronę międzynarodową motywowane płcią społeczno-kulturową).

dyskryminacji kobiet. Wzywa zatem polskie władze, by uwzględniły tę podstawową zasadę konwencji stambulskiej przy opracowywaniu i wdrażaniu wszystkich przepisów i polityki, zwłaszcza dotyczących przemocy domowej.

9. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, z jednej strony, że wszystkie stosowane definicje przemocy domowej odnosić się będą również do byłych partnerów i małżonków, niezależnie od tego, czy ofiara mieszkała ze sprawcą, oraz, z drugiej strony, że ekonomiczny wymiar przemocy domowej, w tym jego związek z przemocą psychiczną, będzie, w sposób systematyczny, uwzględniany w przepisach prawa i polityce.

C. Prawa podstawowe, równość i niedyskryminacja (art. 4)

1. Równość kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacja

10. Dyskryminacja ze względu na płeć jest zakazana na mocy art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i są równo traktowani przez władze publiczne. Ponadto, art. 33 gwarantuje, że mężczyźni i kobiety mają takie same prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kodeks pracy i ustawa o równym traktowaniu z 2010 r. zawierają również przepisy chroniące przed dyskryminacją ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, narodowość, niepełnosprawność lub orientację seksualną, w szczególności w odniesieniu do prawa pracy, ale nie mają one zastosowania poza światem pracy oraz nabywaniem towarów i usług. Ponadto, stopień wdrożenia ustawy jest oceniany jako niski, z uwagi na niewielką liczbę spraw wnoszonych do sądów⁹.

11. W 2016 r. zakończyła się realizacja Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2013-2016), który obejmował zarówno pewne aspekty równości kobiet i mężczyzn, jak i formy przemocy wobec kobiet, choć nie zawsze wskazywał na ich silne powiązanie¹⁰; program ten nie został jeszcze zastąpiony nowym. GREVIO z niepokojem zauważa, że brak nowego programu przyczynił się do niepodejmowania przez pięć ostatnich lat działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn, na szczeblu politycznym i przez organy publiczne. W toku procedury oceniającej poinformowano GREVIO, że trwają przygotowania do przyjęcia nowego Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030). GREVIO zauważa, że projekt dokumentu kierunkowego określa rozwiązania mające na celu poprawę statusu kobiet w społeczeństwie, w tym kampanie uświadamiające dotyczące przemocy wobec kobiet. GREVIO zauważa jednak z niepokojem, że wydaje się, że nie określono konkretnego budżetu na jego realizację¹¹. Na poziomie lokalnym kilka samorządów przyjęło strategię na rzecz równości kobiet i mężczyzn, GREVIO odnotowuje to z zainteresowaniem. Na przykład, wdrożony w Gdańsku model na rzecz równego traktowania odnosi się, między innymi, do równości kobiet i mężczyzn w sposób kompleksowy i został określony jako obiecująca praktyka¹².

⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że znany jest mu jeden przypadek dyskryminacji ze względu na płeć, z tytułu której ofierze przyznano odszkodowanie. Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 4.

¹⁰ Patrz Krizsan, A i Pap, E. (2016) Implementing a coordinated approach: an assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence, Rada Europy.

¹¹ Patrz opinia Rzecznika Praw Obywatelskich o projekcie Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030), przedłożona 1 grudnia 2020 r. (wyłącznie w j. polskim), dostępna na stronie: <https://brpo.gov.pl>

¹² Patrz Rada Praw Człowieka, Raport Grupy Roboczej do spraw Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce, przyjęty 25 czerwca 2019 r., A/HRC/41/33/Add.2, patrz Raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po

12. Choć na szczeblu lokalnym podjęte zostały inicjatywy, GREVIO podkreśla pilną potrzebę ustanowienia krajowego programu, którego celem będzie rzeczywiste wdrożenie zasady równości kobiet i mężczyzn, zgodnie z art. 4 ust. 2 konwencji stambulskiej. Twórcy konwencji uznali, że poszanowanie prawa do życia wolnego od przemocy jest częścią zobowiązania stron zapewnienia równości kobiet i mężczyzn przy wykonywaniu i korzystaniu ze wszystkich praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, zgodnie z dokumentami Rady Europy dotyczącymi praw człowieka i innymi dokumentami międzynarodowymi¹³. Jest to tym bardziej istotne, że w Polsce utrzymują się nierówności między kobietami a mężczyznami¹⁴, a społeczeństwo ma niewielką wiedzę o dyskryminacji motywowanej płcią społeczno-kulturową¹⁵.

13. W tym kontekście GREVIO z zadowoleniem zauważa, że Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich RP jest zaangażowane w aktywne promowanie równości kobiet i mężczyzn oraz zwalczanie przemocy wobec kobiet. Jest to nie tylko niezależna krajowa instytucja zajmująca się prawami człowieka, ale także niezależny organ działający na rzecz równości. Jako taki, ma on za zadanie monitorowanie wdrażania zasad równego traktowania, w tym zwalczania dyskryminacji kobiet, poprzez prowadzenie badań, studiów i kampanii uświadamiających, promowanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym konwencji stambulskiej, oraz przedstawianie zaleceń politycznym organom decyzyjnym¹⁶. Dzięki monitorowaniu działań rządu i współpracy z międzynarodowymi mechanizmami kontrolowania realizacji praw człowieka, praca Rzecznika wnosi niezaprzeczalną wartość dodaną, z której skorzystało również GREVIO w toku oceny wdrażania konwencji stambulskiej w Polsce. GREVIO podkreśla potrzebę czuwania, by ta działalność Rzecznika nadal odgrywała kluczową rolę w promowaniu praw człowieka i równości¹⁷.

14. W zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, podlegające obecnie Ministerstwu Rodziny i Polityki Społecznej, odpowiada również za promowanie równości kobiet i mężczyzn w Polsce. GREVIO zauważa, że instytucja ta nie podjęła żadnych konkretnych działań na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet, poza przygotowaniem projektu Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030). Od grudnia 2020 r. instytucja ta odpowiada za kształtowanie polityki w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej¹⁸.

15. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły i realizowały kompleksową krajową politykę lub strategię promowania równości kobiet i mężczyzn, w

wizycie w Polsce 11-15 marca 2019 r., CommDH(2019)17, par. 96.

¹³ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 50.

¹⁴ Patrz wskaźnik równouprawnienia płci opracowany przez Europejski Instytut do spraw Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) w 2020 r.: Polska.

¹⁵ Pomimo znacznego zróżnicowania sytuacji społecznej i ekonomicznej, tylko 5% kobiet i 3% mężczyzn odczuwa narażenie na dyskryminację ze względu na płeć. Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 5.

¹⁶ Patrz raport Prawa kobiet w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich (w j. polskim), wrzesień 2019 r.

¹⁷ Patrz oświadczenie Komisji Weneckiej, „Komisja Wenecka jest zaniepokojona ryzykiem sparaliżowania działania Rzecznika Praw Obywatelskich”, 12 października 2020 r., patrz także list Komisarza Praw Człowieka Rady Europy do polskiego Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, 13 października 2020 r.

¹⁸ Więcej informacji – patrz rozdział II, część dotycząca art. 10 (Organ koordynujący).

celu skutecznego wdrożenia zasady równości kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez powiązanie tej polityki z działaniami i strategiami mającymi na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej.

2. Dyskryminacja krzyżowa

16. Artykuł 4 ust. 3 konwencji zobowiązuje strony do wdrażania postanowień konwencji bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Postanowienie to zawiera niewyczerpujący wykaz przesłanek dyskryminacji, oparty na art. 14 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i wykazie zawartym w protokole nr 12 do niej¹⁹; wymienia on również płeć społeczno-kulturową, orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, stan cywilny oraz status migranta lub uchodźcy. Obowiązek zawarty w art. 4 ust. 3 konwencji stambulskiej wynika z uznania, że dyskryminacja niektórych grup kobiet, na przykład przez organy ścigania, wymiar sprawiedliwości lub usługodawców, jest nadal powszechna²⁰.

17. Zgodnie z informacjami pochodzącymi od społeczeństwa obywatelskiego i grup działających na rzecz praw kobiet w Polsce, wiele grup kobiet-ofiar różnych form przemocy objętych konwencją może napotykać większe i/lub szczególne przeszkody w dostępie do pomocy, wynikające z dyskryminacji z wielu powodów. Chodzi zwłaszcza o kobiety niepełnosprawne, kobiety starsze, kobiety romskie, kobiety LGBTI, kobiety zajmujące się prostytutką, migrantki, kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową i kobiety-uchodźców. Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) nie odnosi się do szczególnych trudności, na jakie napotykają kobiety-ofiary form przemocy objętych konwencją. Podobnie, projekt Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030) nie odnosi się w sposób kompleksowy do szczególnych przeszkód, na jakie napotykają kobiety-ofiary przemocy, wynikających z różnych, powiązanych ze sobą form dyskryminacji, choć odnosi się do potrzeby zmniejszenia ryzyka przemocy lub dyskryminacji, z jaką spotykają się kobiety romskie i kobiety niepełnosprawne²¹.

18. Na przykład, brak udogodnień i negatywne stereotypy dotyczące kobiet niepełnosprawnych i ich zdolności samodzielnego dokonywania wyborów stanowią istotne przeszkody w poszukiwaniu pomocy w razie narażenia na przemoc. W rzeczywistości, usługi wsparcia, w tym usługi w zakresie zdrowia seksualnego, są często niedostępne dla kobiet niepełnosprawnych fizycznie. Ponadto, świadczący usługi wsparcia oraz funkcjonariusze organów ścigania rzadko szkoleni są w zakresie komunikacji z kobietami głuchymi lub niepełnosprawnymi intelektualnie. Brak dostępnych informacji wydaje się uniemożliwiać kobietom niepełnosprawnym poznanie ich praw i zgłaszanie przemocy, której doznają; często, by skorzystać z usług lub wsparcia, zdane są na krewnych lub znajomych.

19. Ponadto, zamiast uwzględniać zjawisko dyskryminacji krzyżowej i wielorakiej, większość programów i klasyfikacji danych uzyskiwanych w ramach krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie rozróżnia pięć grup ofiar: 1) kobiety, 2) mężczyźni, 3) osoby niepełnosprawne, 4) osoby starsze i 5) dzieci. W związku z takim sektorowym

¹⁹ Chodzi o następujące przesłanki dyskryminacji: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub jakakolwiek inna przyczyna.

²⁰ Patrz par. 52-54 raportu wyjaśniającego.

²¹ Patrz Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektu Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030), przedłożona 1 grudnia 2020 r. (wyłącznie w j. polskim), dostępna na stronie: <https://brpo.gov.pl>.

podejściem niepełnosprawność i starość postrzegane są w sposób neutralny pod względem płci społeczno-kulturowej, co nie pozwala na identyfikację szczególnych doświadczeń dyskryminacji, ani na reagowanie na nie poprzez usuwanie barier, które uniemożliwiają kobietom niepełnosprawnym lub starszym kobietom uzyskanie pomocy²².

20. GREVIO z zadowoleniem zauważa, że Krajowy program integracji społeczności romskiej (2021-2030), w przeciwieństwie do jego poprzedniej wersji (2014-2020), zawiera odrębne postanowienia dotyczące romskich kobiet i dziewcząt, w szczególności wzmacniania ich samodzielnej pozycji, ale jest zaniepokojone, że nie zostały wyodrębnione środki finansowe przeznaczone na te działania i że w programie nie została podjęta kwestia przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, której mogą doświadczać kobiety romskie. W świetle przedstawionych informacji, wskazujących na utrwalone trudności narażonych na przemoc kobiet romskich w uzyskaniu usług wsparcia, w tym z powodu izolacji terenów wiejskich oraz ryzyka dyskryminacji i strachu przed odrzuceniem przez ich społeczności, GREVIO ponownie podkreśla potrzebę wdrożenia rozwiązań mających na celu rozwiązanie tych problemów, w tym poprzez wzmacnianie samodzielnej pozycji kobiet romskich²³.

21. Dyskryminacja wydaje się mieć również wpływ na zgłaszanie przez kobiety LGBTI przypadków przemocy i poszukiwanie pomocy. Jak wynika z badania dotyczącego osób LGBTI w Unii Europejskiej, przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych (FRA) w 2020 r., 34% lesbijek i kobiet biseksualnych w Polsce nie zgłosiło doznanej przemocy fizycznej lub seksualnej z powodu obawy, że policja negatywnie zareaguje na ich orientację seksualną. Ponadto, badanie wskazuje, że 21% lesbijek i kobiet biseksualnych czuje się dyskryminowanych przez służbę zdrowia i służby pomocy społecznej ze względu na orientację seksualną. GREVIO zostało poinformowane, że kobiety LGBTI często ukrywają orientację seksualną kiedy zwracają się o pomoc lekarską, zwłaszcza w zakresie zdrowia seksualnego, z powodu wcześniejszych doświadczeń dyskryminacji lub obawy dyskryminacji. Ponadto, GREVIO jest zaniepokojone „pojawieniem się ogólnej tendencji stygmatyzacji i oczerniania osób LGBT”, jak wyraził to Komisarz Praw Człowieka Rady Europy²⁴, w tym przez urzędników publicznych, co wzmacnia bariery utrudniające znalezienie wsparcia w razie przemocy²⁵.

22. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by:

- a. zapewniły, że postanowienia konwencji stambulskiej będą wdrażane bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, wskazanej w art. 4 ust. 3,**
- b. zwalczały wielorakie formy dyskryminacji w dostępie do ochrony i wsparcia, której doświadczają niektóre grupy kobiet-ofiar przemocy, w szczególności kobiety niepełnosprawne, migrantki, kobiety romskie, kobiety starsze, kobiety LGBTI i kobiety zajmujące się prostytucją, poprzez opracowanie wytycznych i**

²² Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz M. Mostowska i K. Dębska (2020) An ambiguous hierarchy of inequalities: political intersectionality of older women's homelessness in Poland, *Journal of Gender Studies*.

²³ Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz Rada Praw Człowieka, raport, czerwiec 2019 r., A/HRC/41/33/Add.2.

²⁴ Patrz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Memorandum w sprawie stygmatyzacji osób LGBT w Polsce, CommDH(2020)27, 3 grudnia 2020 r., str. 1, patrz też rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 grudnia 2019 r. w sprawie publicznej dyskryminacji i mowy nienawiści wobec osób LGBTI, w tym „stref wolnych od LGBTI” (2019/2933(RSP)).

²⁵ *Tamże*. W szczególności, GREVIO przywołuje niewiążące uchwały, przyjęte w 2019 r. przez kilkadziesiąt samorządów w Polsce, zobowiązujące do powstrzymania się od promowania równego traktowania osób LGBTI.

rozwiązań, odpowiednio do barier, na które napotykają te kobiety i w celu ich usunięcia.

D. Obowiązki państwa i należyta staranność (art. 5)

23. Kwestie wdrażania art. 5 konwencji zostały omówione w rozdziałach V i VI niniejszego raportu.

E. Polityka uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej (art. 6)

24. Artykuł 6 konwencji stambulskiej zobowiązuje strony, by w toku wdrażania i oceniania wpływu postanowień konwencji brały pod uwagę aspekt płci społeczno-kulturowej oraz by promowały i wdrażały politykę równości kobiet i mężczyzn oraz by wzmacniały samodzielną pozycję kobiet. Obowiązek ten wynika z uznania że, aby położyć kres wszystkim formom przemocy objętej konwencją, konieczne jest promowanie równości kobiet i mężczyzn de iure i de facto. Wynika on także z zasady, że przemoc wobec kobiet jest zarówno skutkiem, jak i przyczyną nierówności między kobietami a mężczyznami.

25. Chociaż w Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) uznano w preambule, że przemoc domowa dotyka głównie kobiet, to wszystkie przewidziane w nim rozwiązania są neutralne pod względem płci społeczno-kulturowej. Ponadto, rozwiązania w zakresie zapobiegania i wsparcia nie uwzględniają, że zjawisko przemocy jest uwarunkowane płcią społeczno-kulturową oraz nie wiążą one w żaden sposób występowania przemocy domowej wobec kobiet z nierównościami strukturalnymi między kobietami a mężczyznami. W programie przewidziano jedynie środki ogólne, mające zastosowanie do wszystkich ofiar, niezależnie od płci i wieku. Nie uwzględnia on szczególnych doświadczeń kobiet-ofiar przemocy ze strony męskich partnerów. Tego rodzaju „uniwersalne” podejście do przemocy domowej ignoruje rzeczywiste potrzeby kobiet narażonych na tę formę przemocy i nie prowadzi do likwidacji luk w zakresie ochrony i wsparcia. Istnieje pilna potrzeba oceny skutków prawa i polityki w Polsce dotyczących form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską i w świetle postanowień tej konwencji. Ocena taka pozwoliłaby ujawnić, w jakim stopniu obowiązujące prawo i polityka uwzględniają specyficzne potrzeby i doświadczenia kobiet-ofiar tych form przemocy, inne od potrzeb i doświadczeń mężczyzn.

26. Jest to tym ważniejsze, że brakuje kompleksowej polityki dotyczącej większości form przemocy wobec kobiet, a niektórzy decydenci polityczni i członkowie społeczeństwa obywatelskiego sprzeciwiają się podstawowym definicjom i założeniom konwencji stambulskiej, takim jak definicja przemocy uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową oraz koncepcja polityki uwzględniającej aspekt płci społeczno-kulturowej. GREVIO jest zaniepokojone instrumentalizowaniem i błędną interpretacją zasad konwencji stambulskiej. Uważa że, zgodnie z zobowiązaniami podjętymi na mocy tej konwencji, władze powinny, przede wszystkim, promować zapobieganie, ochronę przez każdym aktem przemocy wobec kobiet i ściganie takich aktów, jako część kompleksowej polityki, oraz uznać, że taka przemoc w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyka kobiet. Wszystkie przyjmowane rozwiązania powinny odzwierciedlać doświadczenia kobiet-ofiar i uwzględniać aspekt płci społeczno-kulturowej, zważywszy trudności i potrzeby kobiet stojących w obliczu różnych form przemocy objętych konwencją.

27. GREVIO wzywa polskie władze, by uwzględniały, przy opracowywaniu prawa, polityki i rozwiązań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form

przemocy wobec kobiet, a także przy ocenie ich skutków, że zjawisko przemocy wobec kobiet jest uwarunkowane płcią społeczno-kulturową. Podejście mające na względzie aspekt płci społeczno-kulturowej powinno opierać się na zrozumieniu związku między skalą przemocy wobec kobiet a nierównościami strukturalnymi między kobietami a mężczyznami, tak by zaspokajane były szczególne potrzeby kobiet-ofiar, a także by odzwierciedlone było uznanie istnienia i zwalczane były negatywne stereotypy dotyczące kobiet, które uzasadniają i wspierają przemoc wobec nich.

II. ZINTEGROWANA POLITYKA I GROMADZENIE DANYCH

28. W rozdziale II konwencji stambulskiej wskazano podstawowy element kompleksowego reagowania na przemoc wobec kobiet: wdrażanie na szczeblu krajowym skutecznej, kompleksowej i skoordynowanej polityki, wspieranej odpowiednimi rozwiązaniami instytucjonalnymi, finansowanymi i organizacyjnymi.

A. Kompleksowa i skoordynowana polityka (art. 7)

29. Artykuł 7 konwencji stambulskiej zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia, że skoordynowane i kompleksowe rozwiązania w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej będą stosować się w odniesieniu do wszystkich form przemocy objętych konwencją. W Polsce, przemoc domowa, której sprawcą jest aktualny partner lub członek rodziny ofiary, jest jedyną formą przemocy, w odniesieniu do której przyjęte zostały skoordynowane, wielosektorowe i instytucjonalne rozwiązania na szczeblu krajowym, czyli ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz program przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020). Zgodnie z wiedzą GREVIO, żadna polityka ani program nie traktuje przemocy wobec kobiet, o której mowa w konwencji stambulskiej, jako przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową. Nie ma zatem systemu kompleksowego i skoordynowanego reagowania na formy przemocy, tak jak je definiuje konwencja. Kompleksowa i skoordynowana polityka miałaby szczególne znaczenie w związku z takimi formami przemocy jak przemoc seksualna, gwałt, nękanie i molestowanie seksualne, zwłaszcza poza sferą rodziny; w Polsce do tej pory poświęcano im, jako przedmiotowi kompleksowej polityki, niewiele uwagi.

30. Chociaż są inne plany działania, takie jak Program integracji społeczności romskiej w Polsce czy Krajowy plan działania na rzecz kobiet, pokoju i bezpieczeństwa (2018-2021), GREVIO zauważa, że pierwszy z nich nie mówi wprost o przemocy wobec kobiet, a drugi przewiduje, wśród innych ważnych rozwiązań, „wsparcie ofiar przemocy seksualnej związanej z konfliktami zbrojnymi, które ubiegają się o ochronę międzynarodową w Polsce”, ale nie określa żadnych konkretnych działań w tym zakresie.

31. Odpowiedzialność za realizację różnych programów/planów działania i za różne formy przemocy wydaje się być podzielona pomiędzy Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (przemoc domowa)²⁶, Ministerstwo Sprawiedliwości (gwałt i przemoc seksualna, nękanie i inne formy przemocy) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej i Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, które wspólnie opracowały Krajowy plan działania na rzecz kobiet, pokoju i bezpieczeństwa oraz monitorują jego realizację. Wobec braku struktury współpracy lub widocznych powiązań, taki podział właściwości i odpowiedzialności może powodować, że przyjmowane przez poszczególne instytucje rozwiązania będą niespójne i uniemożliwią kompleksowe i skoordynowane reagowanie, oparte na czterech filarach konwencji stambulskiej: zapobieganiu, ochronie, ściganiu i zintegrowanej polityce. Potrzebne byłyby dodatkowe inicjatywy lub mechanizmy, aby umożliwić ministerstwom i instytucjom publicznym opracowanie wspólnych strategii, wdrażanych przez nie w sposób przekrojowy i skoordynowany, odpowiednio do ich kompetencji (na przykład sądownictwo, siły

²⁶ Według władz, koordynacja, monitorowanie i ocena polityki dotyczącej form przemocy wobec kobiet innych niż przemoc domowa nie wchodzi w zakres kompetencji Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i są realizowane przez różne ministerstwa, odpowiednio do ich właściwości.

porządkowe, opieka zdrowotna, polityka społeczna), aby wspólnie zwalczać wszystkie formy przemocy wobec kobiet.

32. Jeśli chodzi o przemoc domową, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje kompleksowe podejście zastosowane w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która przewiduje przyjmowanie krajowego programu, ustalającego działania w zakresie ochrony i wsparcia ofiar, interwencji wobec sprawców, jak również kampanie uświadamiające. Artykuł 10a ustawy przewiduje również utworzenie organu doradczego Ministra Rodziny i Polityki Społecznej: „zespołu monitorującego”. Zespół ten składa się z sekretarza stanu, będącego krajowym koordynatorem programu krajowego, a także powoływanych na trzy lata członków reprezentujących ministerstwa lub instytucje publiczne, samorządy lokalne i organizacje pozarządowe. Posiedzenia zespołu odbywają się dwa razy w roku. Jest on odpowiedzialny, między innymi, za inicjowanie i monitorowanie polityki dotyczącej przemocy domowej która, zgodnie z zakresem krajowego programu, koncentruje się na zapobieganiu i wspieraniu ofiar, natomiast nie bezpośrednio na ściganiu. W tym kontekście GREVIO zauważa, że w latach 2017-2020 w skład zespołu monitorującego nie wchodził przedstawiciel wymiaru sprawiedliwości, co jeszcze bardziej ograniczyło zdolność zespołu podejmowania kwestii ścigania przypadków przemocy domowej; zostało to naprawione poprzez wyznaczenie w styczniu 2021 r. przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości do składu zespołu monitorującego.

33. Większość rozwiązań przewidzianych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest wdrażana na szczeblu lokalnym²⁷. Ponadto, władze lokalne zobowiązane są przyjąć własne programy, co w 2018 r. uczyniło niemal trzy czwarte gmin. W każdym województwie za monitorowanie realizacji programu krajowego na szczeblu powiatów i gmin odpowiedzialny jest koordynator. Chociaż GREVIO nie jest w stanie szczegółowo ocenić jakości działań na szczeblu lokalnym, poinformowano go, że są w tym zakresie różnice, zwłaszcza na terenach wiejskich. Na przykład, brak zasobów ludzkich w małych gminach, w tym wyszkolonych urzędników, wydaje się powodować ograniczenie lokalnych działań w zakresie przemocy domowej. Ponadto, GREVIO z niepokojem zauważa, że niektóre władze lokalne sprzeciwiają się przyjęciu lokalnych programów przeciwdziałania przemocy domowej. Chociaż dane dotyczące liczby przyjętych programów lokalnych gromadzone są przez władze na szczeblu krajowym i wojewódzkim, nie opublikowano krajowych wytycznych do opracowywania programów, a na szczeblu krajowym nie gromadzi się informacji dotyczących ich treści.

34. Oprócz dokumentów dotyczących polityki lokalnej, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadziła lokalne mechanizmy koordynacji zwalczania przemocy domowej. Wójtowie gmin mają obowiązek powołać „gminne zespoły interdyscyplinarne”, w których skład wchodzi przedstawiciele policji, służb pomocy społecznej, ochrony zdrowia i edukacji, komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych, organizacji pozarządowych i, czasem, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości. Działanie gminnych zespołów interdyscyplinarnych reguluje procedura „Niebieskie Karty”, która stanowi ramy międzyinstytucjonalnej i wielosektorowej współpracy na rzecz wsparcia ofiar przemocy domowej²⁸.

²⁷ W Polsce są trzy szczeble samorządu terytorialnego: 16 województw, 315 powiatów i około 2.500 gmin.

²⁸ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

35. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje nacisk, jaki położono na współpracę międzyinstytucjonalną w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, na szczeblu lokalnym i krajowym. Stwierdza zarazem, że konieczna jest skuteczna współpraca na wszystkich szczeblach, jak również ciągle i długoterminowe planowanie przez wszystkie zainteresowane strony, w tym organizacje pozarządowe świadczące usługi na rzecz ofiar. Z pewnym niepokojem zauważa, że planowany okres realizacji kolejnego krajowego programu zwalczania przemocy domowej został skrócony do jednego roku, zamiast początkowo przewidywanych sześciu lat, co może nie wystarczyć, by zapewnić bezpieczeństwo i stabilną reakcję na przemoc domową²⁹.

36. GREVIO wzywa polskie władze, by realizowały skuteczną, kompleksową i skoordynowaną politykę krajową, mającą na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, zwłaszcza by:

- a. opracowały i realizowały kompleksową politykę zwalczania wszystkich form i przejawów przemocy wobec kobiet, w tym w formie cyfrowej, obejmującej przemoc seksualną, nękanie, molestowanie seksualne, przymusowe małżeństwa, przemoc motywowaną honorem oraz przymusowe sterylizację i aborcję,**
- b. wzmacniały mechanizmy współpracy między odpowiednimi lokalnymi a krajowymi instytucjami publicznymi, w toku opracowywania, wdrażania i monitorowania realizacji rozwiązań w zakresie zapobiegania, ochrony i ścigania, w odniesieniu do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w szczególności w celu zwiększenia zdolności zapewniania kobietom-ofiarom przemocy dostępu do odpowiednich ochrony i wsparcia w całym kraju,**
- c. przeprowadzały niezależne analizy porównawcze lokalnych i krajowych rozwiązań i programów dotyczących przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, w celu zidentyfikowania luk i obiecujących praktyk, które mogłyby być zalecane w całym kraju.**

B. Środki finansowe (art. 8)

37. Jedyne wyodrębnione środki z budżetu państwa na przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy w rodzinie przeznaczone są na realizację Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020). Według polskich władz, w 2017 i 2018 r. na ten cel wydawano średnio 23 mln zł (około 5 mln euro) rocznie, przy czym ogólna kwota stale rosła od 2014 r., kiedy to wynosiła około 17 mln zł (około 3,5 mln euro). Większość działań dotyczących przemocy domowej, w tym działania zapobiegawcze i świadczenie usług wsparcia, jest wdrażana przez władze lokalne na wszystkich trzech poziomach administracji, przy czym fundusze na nie pochodzą zarówno od władz centralnych, jak i lokalnych. Większa część tych środków, średnio ponad 80%, przeznaczana jest na działania samorządu terytorialnego, w tym na kontrolowanie funkcjonowania specjalistycznych służb wsparcia ofiar przemocy w rodzinie, programy adresowane do sprawców przemocy oraz na szkolenia. W ramach tych środków 3 mln zł (około 700.000 euro) przeznaczane jest na jednorazowe projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe, na podstawie naboru organizowanego co roku przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, na podstawie programu „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. GREVIO zostało

²⁹ Patrz projekt uchwały Rady Ministrów dotyczący opracowania krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na 2021 r. (listopad 2020 r.), dostępny pod adresem: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r67167007,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-ustanowienia-Krajowego-Programu-Przeciw.html>.

poinformowane, że władze szczebla krajowego i lokalnego przeznaczają dodatkowe środki na realizację programu krajowego, jednak nie podano konkretnej kwoty.

38. Niezależnie od powyższego GREVIO stwierdza, że krajowy budżet na walkę z przemocą domową jest skromny, a zgodnie z otrzymanymi informacjami budżety władz lokalnych są często niewystarczające i różnią się zależnie od województwa, powiatu i gminy. Ogólny niedostatek zasobów ludzkich i środków finansowych oraz infrastruktury wyraźnie wpływa na zakres i jakość usług wsparcia oraz działań zapobiegawczych na szczeblu lokalnym. W tym względzie GREVIO z niepokojem zauważa, że nie przewidziano odrębnych środków na finansowanie mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej, ustanowionych w celu udzielania pomocy ofiarom przemocy domowej objętym procedurą „Niebieskie Karty”³⁰. W istocie, członkowie gminnych zespołów interdyscyplinarnych wykonują zadania w ramach swoich obowiązków zawodowych lub, w przypadku organizacji pozarządowych, na zasadzie wolontariatu. W związku z tym funkcjonowanie zespołów uzależnione jest od zaangażowania poszczególnych członków i możliwości wykonywania zadań wykraczających poza ich zwykle obowiązki zawodowe, co wydaje się ograniczać możliwości współpracy³¹. GREVIO przypomina, że art. 8 wymaga od stron przeznaczania środków finansowych odpowiednich w stosunku do ustalonego celu lub działań, które mają zostać wdrożone w celu zwalczania przemocy wobec kobiet. W tym celu należałoby przeprowadzić kalkulację kosztów i określić budżet, niezbędny by zrealizować proponowane nowe rozwiązania, tak by wdrożyć je w ustalonym terminie.

39. Ponadto, GREVIO zwraca uwagę na brak środków finansowych, na szczeblu krajowym, na działania w zakresie zwalczania innych form przemocy objętych konwencją stambulską. GREVIO podkreśliło wartość dodaną stosowania, przez wszystkie instytucje publiczne, procedury budżetowej uwzględniającej aspekt płci społeczno-kulturowej, stosowanej, przy planowaniu, monitorowaniu i ocenie środków finansowych przeznaczanych na zwalczanie przemocy wobec kobiet³². Zapewniłoby to przeznaczanie odpowiednich środków na działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy wobec kobiet, podejmowane przez władze publiczne i właściwe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z wymogami konwencji stambulskiej.

40. Organizacje pozarządowe świadczące usługi dla kobiet-ofiar przemocy mogą uzyskać dofinansowanie z „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym”, zarządzanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz środki przyznawane przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. GREVIO niepokoją trudności, na jakie od 2016 r. napotyka kobiece organizacje pozarządowe specjalizujące się we wsparciu psychospołecznym i prawnym kobiet-ofiar przemocy, w uzyskiwaniu, w drodze przetargu, dotacji z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym. Sytuacja ta jest tłumaczona tym, że usługi adresowane wyłącznie do kobiet-ofiar przemocy nie byłyby wystarczająco kompleksowe i dyskryminowałyby mężczyzn-ofiary przemocy³³. GREVIO zauważa również, że żadna z

³⁰ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

³¹ Patrz Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczący wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, 2016, KPS.410.004.00.2015.

³² Patrz, na przykład, raporty – oceny wyjściowe GREVIO dotyczące Albanii (par. 26), Andory (par. 36), Portugalii (par. 38) i Turcji (par. 52).

³³ Patrz Rada Praw Człowieka, Raport Grupy Roboczej do spraw Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce, przyjęty 25 czerwca 2019 r., A/HRC/41/33/Add.2, par. 25, patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 32, patrz raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce 11-15 marca 2019 r., CommDH(2019)17, par. 177-119.

kobięcych organizacji pozarządowych nie otrzymała funduszy od Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, choć nie jest jasne, z jakiego powodu.

41. GREVIO przypomina, że zgodnie z art. 4 ust. 4 konwencji stambulskiej szczególne środki niezbędne by chronić kobiety przed przemocą motywowaną płcią społeczno-kulturową nie są uznawane za dyskryminujące. Fakt, że kobiety doświadczają form przemocy objętych konwencją, w tym przemocy domowej, na znacznie większą skalę niż mężczyźni, może być uznany za obiektywne i racjonalne uzasadnienie przeznaczania środków i podejmowania działań wyłącznie na rzecz kobiet-ofiar przemocy³⁴. Tym samym GREVIO podziela niepokój krajowych i międzynarodowych organizacji praw człowieka, że kobiece organizacje pozarządowe w coraz mniejszym stopniu są w stanie zapewniać kobietom-ofiarom przemocy w Polsce specjalistyczne usługi, ze względu na brak dostępu do publicznego finansowania³⁵. W tym kontekście GREVIO z zadowoleniem odnotowuje podejmowane w ostatnich latach przez niektóre władze lokalne inicjatywy polegające na zwiększaniu wydatków na przeciwdziałanie przemocy i wzmacnianiu wsparcia kobięcych organizacji pozarządowych. GREVIO zauważa jednak, że finansowanie to jest często związane z projektami krótkoterminowymi³⁶. Rosnące uzależnienie organizacji pozarządowych od nowych źródeł finansowania, w tym prywatnych darczyńców, może osłabiać ich zdolność świadczenia podstawowych usług na rzecz ofiar, prowadzenia działalności rzeczniczej i zwiększania świadomości różnych form przemocy wobec kobiet.

42. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by:

- a. zwiększyły publiczne środki finansowe przeznaczane na działania w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet, zarówno przez rząd centralny, jak i trzy szczeble samorządu lokalnego, jednocześnie regularnie oceniając potrzeby w zakresie finansowania i zasobów ludzkich,**
- b. dokonały przeglądu poziomu wydatków, tak by zaradzić obecnym niedostatkom w zakresie świadczenia specjalistycznych usług wsparcia i udzielania schronienia ofiarom przemocy domowej i innych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską,**
- c. zapewniły, że wszystkie właściwe centralne organy administracji rządowej będą regularnie przeznaczały, z wyodrębnionych pozycji budżetowych, środki na działania w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet, tak by regularnie monitorować wydatkowanie środków budżetowych w celu wykazywania wzrostu przyznawanych i wydatkowanych środków budżetowych w tym zakresie,**
- d. zapewniły niezależnym kobięcym organizacjom pozarządowym, oferującym specjalistyczne usługi wsparcia i prowadzącym działalność na rzecz zapobiegania przemocy wobec kobiet, równy dostęp do stabilnych źródeł finansowania, jednocześnie gwarantując przejrzystość kryteriów wyboru i podejmowania decyzji, w świetle art. 4 ust. 4 konwencji stambulskiej, który stanowi, że szczególne środki, konieczne by zapobiegać i chronić kobiety przed przemocą uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową, takie jak świadczenie specjalistycznych usług wsparcia kobiet-ofiar takiej przemocy, nie są uznawane za dyskryminujące.**

³⁴ Patrz Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 55.

³⁵ Patrz rozdział II, część dotycząca art. 9 (Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie).

³⁶ Patrz raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce 11-15 marca 2019 r., CommDH(2019)17, par. 177.

C. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie (art. 9)

43. Od lat 90. niezależne kobiece organizacje pozarządowe odgrywają w Polsce kluczową rolę w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet, między innymi współpracując z władzami szczebla krajowego i lokalnego w ramach świadczenia specjalistycznych usług wsparcia kobiet-ofiar przemocy oraz realizując działania uświadamiające. Artykuł 9 konwencji stambulskiej wymaga, by strony uznawały i wspierały pracę organizacji pozarządowych działających na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet, wykorzystując ich wiedzę i angażując je, jako partnerów, we współpracę międzyinstytucjonalną i opracowywanie polityki³⁷. W tym względzie GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że główne dokumenty prawne i polityczne, w tym ustawa i krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wyraźnie uznają potrzebę angażowania organizacji pozarządowych w opracowywanie i wdrażanie działań w zakresie zwalczania przemocy domowej. Na szczeblu krajowym, dziesięciu przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym parasolowych organizacji pozarządowych i związków wyznaniowych, powoływanych jest co trzy lata na członków Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, organu doradczego Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Mając na względzie ograniczoną do doradztwa rolę tego organu, GREVIO podkreśla znaczenie takiego mechanizmu w promowaniu stabilnego dialogu między instytucjami publicznymi a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, wykraczającego poza przypisane im role. Zauważa jednak, że korzystny byłby większy udział kobiecych organizacji pozarządowych specjalizujących się we wspieraniu kobiet-ofiar przemocy, zwłaszcza kobiet narażonych na dyskryminację wielokrotną. Okazuje się, że w nowym składzie zespołu monitorującego, w styczniu 2021 r., nie ma przedstawicieli takich usługodawców. To, a także skrócenie okresu realizacji nowego Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie z sześciu lat do jednego roku (o czym już wspomniano), jest powodem niepokoju, ponieważ może jeszcze bardziej ograniczyć wkład kobiecych organizacji pozarządowych oraz ich dostęp do stabilnego finansowania ze środków publicznych.

44. Ogólniej, GREVIO jest szczególnie zaniepokojone kurczącą się przestrzenią działania niezależnych kobiecych organizacji pozarządowych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, obserwowaną w ostatnich latach przez osoby pracujące na pierwszej linii i wielokrotnie komentowaną przez organizacje międzynarodowe³⁸. Grupy działające na rzecz praw kobiet i podmioty społeczeństwa obywatelskiego zwróciły uwagę GREVIO na atmosferę nieufności, strachu i rosnącej niepewności, wynikającą z braku możliwości finansowania ze środków publicznych, stale obecnego ryzyka ograniczenia lub zaniechania świadczenia usług oraz widocznego braku konstruktywnej współpracy i dialogu między instytucjami. Ponadto, wypowiedzi niektórych urzędników krajowych lub lokalnych, skierowane przeciwko przedstawicielom organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego, a także przeszukanie siedzib czterech kobiecych organizacji pozarządowych przez policję podczas Strajku Kobiet w Polsce w 2016 r., podziało odstraszająco na wielu obrońców praw kobiet, co zostało jeszcze pogłębione kampaniami oszczerstw przeciwko niektórym z nich³⁹. GREVIO z wielkim niepokojem zauważa, że negatywne wypowiedzi,

³⁷ Patrz Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 69.

³⁸ Patrz Rada Praw Człowieka, Raport Grupy Roboczej do spraw Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce, przyjęty 25 czerwca 2019 r., A/HRC/41/33/Add.2, par. 23 do 26, patrz raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce 11-15 marca 2019 r., CommDH(2019)17, par. 125, patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 35.

³⁹ Patrz Human Rights Watch, komunikat prasowy, 6 lutego 2019 r, Polska: obrońcy praw kobiet pod presją,

opierające się na przedstawionej wyżej błędnej interpretacji konwencji stambulskiej, przyczyniły się do odwrócenia uwagi od absolutnej potrzeby konsolidacji i zwiększenia zakresu świadczonych specjalistycznych usług wsparcia kobiet, obrony praw kobiet i powszechnego uświadamiania w zakresie różnych form przemocy wobec kobiet.

45. Niezbędne jest nowe podejście, tak by rząd aktywnie wspierał i doceniał pracę niezależnych specjalistycznych służb wsparcia kobiet, zgodnie z art. 9 konwencji stambulskiej, oraz włączał je, jako partnerów, w instytucjonalne działania w zakresie zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet. Należy ustanowić mechanizmy współpracy, w szczególności w celu realizacji niezaspokojonych potrzeb kobiet narażonych na przemoc.

46. GREVIO wzywa polskie władze, by:

- a. uznały niezależne kobiece organizacje pozarządowe za kluczowych partnerów w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet, w tym zwalczaniu nierówności strukturalnych między kobietami a mężczyznami, oraz by aktywnie przyczyniały się do tworzenia środowiska sprzyjającego ich pracy, oraz**
- b. nawiązały dialog z organizacjami kobiecymi, na różnych szczeblach, równoległe z zespołem monitorującym, tak by brać pod uwagę ich opinie i doświadczenia w toku wypracowywania polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, a także by tworzyć ramy udziału tych organizacji we wdrażaniu i monitorowaniu polityki.**

D. Instytucja koordynująca (art. 10)

47. Instytucją koordynującą, wyznaczoną przez władze polskie na mocy art. 10 konwencji, jest Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Według władz, wypełnia ono swoje zadania poprzez koordynowanie i monitorowanie wdrażania polityki dotyczącej przemocy domowej, w tym Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020). Ponadto, Minister Rodziny i Polityki Społecznej korzysta z doradztwa Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. W czasie wizyty GREVIO, w Ministerstwie Rodziny i Polityki Rodzinnej trzech urzędników Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej było odpowiedzialnych za zapewnienie wsparcia technicznego działań, w tym gromadzenie danych, na rzecz wykonywania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Departament Współpracy Międzynarodowej koordynował działania związane z ratyfikacją przez Polskę konwencji stambulskiej, w zakresie kompetencji Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Od grudnia 2020 r. zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej realizuje Biuro Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania, działające w ramach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Przekształcenia organizacyjne nie spowodowały zmiany liczby osób zajmujących się tymi zagadnieniami. Koordynacja, monitorowanie i ocena polityki dotyczącej form przemocy wobec kobiet innych niż przemoc domowa leży w gestii innych ministerstw, takich jak Ministerstwo Sprawiedliwości, które odpowiada za reagowanie, na szczeblu rządu, na przestępstwa zgwałcenia i przemocy seksualnej.

48. W świetle powyższego GREVIO zauważa, że oficjalnie wyznaczony organ koordynujący nie ma mandatu, kompetencji ani zasobów wymaganych na mocy art. 10 konwencji stambulskiej. W tym kontekście GREVIO podkreśla, że rolę organu koordynującego należy rozumieć w świetle zobowiązań wynikających z art. 7 konwencji stambulskiej, który wymaga od stron konwencji przyjęcia i wdrożenia polityki obejmującej różnorodne rozwiązania, wypracowane przez różne organy i instytucje, w ramach współpracy między nimi, w celu zapewnienia kompleksowego i skoordynowanego reagowania na przemoc wobec kobiet. W Polsce oznaczałoby to objęcie działań w odniesieniu do wszystkich form przemocy, których dotyczy konwencja, krajową polityką realizowaną przez wszystkie instytucje właściwe w sprawach socjalnych, opieki zdrowotnej, wymiaru sprawiedliwości, edukacji, kultury i innych, jak również ich koordynowanie. W związku z tym ustanowienie organu koordynującego, mającego zadania i kompetencje określone w art. 10, wymagałoby uprzedniego zaangażowania i współpracy wszystkich właściwych instytucji publicznych w opracowanie i wdrażanie rozwiązań na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet.

49. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by wyznaczyły jeden lub kilka organów koordynujących, mających jasno określone zadania, uprawnienia i kompetencje, jak również dysponujących zasobami ludzkimi i finansowymi, aby zapewnić koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską. W związku z tym GREVIO zdecydowanie zachęca władze polskie, by zapewniły, z jednej strony, koordynację i realizację polityki i rozwiązań w tym zakresie i, z drugiej strony, ich niezależne monitorowanie i ocenę, na podstawie wcześniej określonych wskaźników. Czyniąc to, władze polskie powinny zapewnić, że organ koordynujący będzie wykonywał swoje funkcje w ścisłym porozumieniu z odpowiednimi organizacjami pozarządowymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza z niezależnymi kobiecymi organizacjami pozarządowymi, oraz w oparciu o wystarczające odpowiednie dane.

E. Gromadzenie danych i badania (art. 11)

50. Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wymaga opracowania polityki opartej na wiarygodnych danych⁴⁰. W tym celu niezbędne jest systematyczne gromadzenie porównywalnych danych, pochodzących ze wszystkich odpowiednich źródeł administracyjnych oraz dysponowanie informacjami dotyczącymi skali wszystkich form przemocy wobec kobiet.

1. Gromadzenie danych administracyjnych

51. Podjęte zostały pewne działania na rzecz wspólnego gromadzenia danych administracyjnych dotyczących zgłaszania przemocy domowej przez specjalistów pracujących w organach ścigania, opiece zdrowotnej, pomocy społecznej i edukacji, w ramach procedury „Niebieskie Karty”, specjalnej procedury wsparcia ofiar przemocy domowej⁴¹. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa pewne standardy gromadzenia i zarządzania danymi przez służby pomocy społecznej, w szczególności danymi dotyczącymi domniemanych ofiar, domniemanych sprawców i specjalistów zgłaszających

⁴⁰ W niniejszej części omówiono główne kwestie dotyczące gromadzenia danych, natomiast w rozdziałach V i VI przedstawiono również uwagi o danych dotyczących przestępstw.

⁴¹ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

przypadki przemocy. Jednak jedynie pochodzące z różnych źródeł dane publikowane w rocznych raportach z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie odzwierciedlają pełną liczbę zgłoszonych przypadków przemocy w rodzinie i ich podział według sektora, którego przedstawicielami są specjaliści zgłaszający te przypadki. GREVIO zauważa, że w Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na rok 2021 przewidziano gromadzenie nowych danych dotyczących procedury „Niebieskie Karty”, w tym dotyczących liczby zgłoszonych przypadków przemocy domowej w podziale według rodzaju przemocy (przemoc psychiczna, fizyczna lub seksualna). Dane te nie są jednak dezagregowane według płci, wieku i relacji między ofiarą a sprawcą. Ponadto, dane wygenerowane w ramach procedury „Niebieskie Karty” nie są powiązane z danymi gromadzonymi przez różne służby publiczne⁴². Wreszcie, GREVIO zauważa, że nie podjęto działań na rzecz skoordynowania gromadzenia danych pochodzących z różnych źródeł, z wyjątkiem danych dotyczących przemocy domowej.

a. Organy ścigania i sądy

52. Zgodnie z art. 207 Kodeksu karnego, Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP) gromadzi dane pochodzące od wojewódzkich komend Policji, dotyczące policyjnych interwencji w przypadkach przemocy domowej. W 2015 r., w ramach nowej procedury zbierania danych, do KSIP dodano rubrykę dotyczącą spraw „przemocy domowej”⁴³. Dane dotyczące interwencji Policji są dezagregowane według płci ofiary i sprawcy, jak również według rodzaju przemocy (przemoc fizyczna, psychiczna, seksualna i ekonomiczna). Dane te są co roku publikowane w sprawozdaniu Policji z wdrażania procedury „Niebieskie Karty”, które jest dostępne na stronach internetowych wojewódzkich komend Policji. Są one również uwzględniane w corocznym sprawozdaniu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dane te nie są jednak dezagregowane według relacji między sprawcą a ofiarą. Ponadto, nie dostarczają one innych istotnych informacji dotyczących przypadków, gdy ofiarą przemocy jest kobieta. W związku z tym nie jest możliwe uzyskanie danych dotyczących przypadków specyficznych form przemocy domowej wobec kobiet, takich jak przemoc między partnerami. Ponadto, brakuje informacji dotyczących liczby zgłoszonych przypadków przemocy innej niż przemoc domowa, takich jak gwałt, przemoc seksualna, nękanie itp. Dane takie są jednak dostępne na wniosek składany do Biura Komendanta Głównego Policji⁴⁴.

53. Jeżeli chodzi o sądy, to sądy rejonowe i okręgowe gromadzą dane dotyczące ściganych i skazanych. Są one klasyfikowane według rodzaju przestępstwa i rodzaju kary (grzywna, pozbawienie wolności, monitoring elektroniczny itp.). Niektóre dane dotyczące liczby ofiar i sprawców skazanych za przestępstwa są dezagregowane według płci. Dane te są podawane do wiadomości publicznej, w szczególności dane dotyczące przemocy domowej, lub są udostępniane na wniosek. Od 2011 r. dane sądowe mogą być wykorzystywane do monitorowania niektórych przestępstw popełnionych wobec osób bliskich. Sędziowie mogą bowiem odnotować taką klasyfikację w wyroku lub w sprawozdaniu statystycznym. Chociaż klasyfikowanie takie nie jest obowiązkowe, zauważono, że sędziowie coraz częściej je stosują⁴⁵. Niemniej jednak żadne dane sądowe nie są dezagregowane według rodzaju

⁴² Patrz Krizsan, A i Pap, E. (2016) *Implementing a coordinated approach: an assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence*, Rada Europy, str. 63.

⁴³ EIGE (2018) Zalecenia dotyczące poprawy gromadzenia danych dotyczących przemocy ze strony partnerów przez policję i wymiar sprawiedliwości: *Polska*.

⁴⁴ *Tamże*

⁴⁵ Grzyb, M. (2019) „We condemn abusing violence against women”. The criminalization of domestic violence in Poland, *Archiwum Kryminologii*.

przemocy lub relacji między ofiarą a sprawcą, co ukrywa skalę przemocy wobec kobiet ze strony partnerów lub innych form wiktymizacji kobiet. GREVIO zauważa również brak danych dotyczących środków ochronnych, w tym nakazów ochronnych, o które wnioskuje i które wydaje prokuratura, a także sądy cywilne i karne. Dostępne dane nie są zdezagregowane według kategorii i nie dostarczają informacji dotyczących naruszeń środków ochronnych, ani dotyczących sankcji nałożonych w związku z takimi naruszeniami. Wreszcie, GREVIO zauważa, że różnice między systemami gromadzenia danych przez Policję i wymiar sprawiedliwości, jak również brak dezagregacji danych, uniemożliwiają monitorowanie spraw na różnych etapach postępowania karnego.

54. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozszerzyły zakres danych gromadzonych przez organy ścigania i sądy, tak by obejmowały one wszystkie formy przemocy wobec kobiet, oraz by zapewniły, że dane te będą dezagregowane według płci, wieku i relacji między ofiarą a sprawcą. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły kroki w celu zharmonizowania gromadzenia danych przez organy ścigania i sądy, tak aby możliwe było, między innymi, szacowanie wskaźnika umorzeń.

b. Służby pomocy społecznej

55. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej gromadzi i publikuje co roku dane dotyczące liczby ofiar przemocy domowej, które skorzystały ze wsparcia, a także liczby sprawców przemocy domowej, którzy uczestniczyli w adresowanych do nich programach. W ramach monitorowania realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wojewódzcy koordynatorzy, działający w ramach wojewódzkich wydziałów polityki społecznej, są odpowiedzialni za gromadzenie zharmonizowanych danych, pochodzących od lokalnych służb oferujących schronienie, poradnictwo prawne i społeczno-psychologiczne, i inne formy wsparcia ofiar oraz, z drugiej strony, danych pochodzących od służb pracujących ze sprawcami. Dane te obejmują jedynie informacje o osobach objętych wsparciem lub interwencją. W związku z tym nie dostarczają informacji dotyczących sprawców. Dane dotyczące ofiar objętych wsparciem są zdezagregowane według płci i rodzaju wsparcia, z którego skorzystały. GREVIO z zainteresowaniem odnotowuje, że jeśli dostępne są dane dotyczące ofiar w podziale na płeć, to są one również zdezagregowane według takich kategorii jak niepełnosprawność i wiek (dorośli i osoby starsze). Nie są jednak gromadzone informacje dotyczące rodzaju doznanej przemocy, ani relacji między ofiarą a agresorem. Informacje takie pozwoliłyby rozróżnić przypadki przemocy wobec partnera i inne rodzaje przemocy domowej. Inne ograniczenie obecnego zbioru danych polega na tym, że obejmuje on jedynie przemoc domową w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a zatem nie obejmuje ofiar przemocy popełnionej przez byłego partnera, ani ofiar innych form przemocy objętych konwencją, które mogą być objęte pomocą przez inne służby.

56. GREVIO zachęca polskie władze, by podjęły dalsze kroki na rzecz rozszerzenia zakresu danych gromadzonych przez służby pomocy społecznej, tak by zapewnić, że będą one obejmować wszystkie formy przemocy objęte konwencją stambulską, oraz że będą dezagregowane według płci, wieku, relacji między sprawcą a ofiarą, jak również innych istotnych kategorii, takich jak orzeczenie o niepełnosprawności.

c. Opieka zdrowotna

57. Dane dotyczące konsultacji ofiar z personelem opieki zdrowotnej są rejestrowane tylko wtedy, gdy personel ten zgłasza przypadki przemocy domowej w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Wydaje się jednak że, w praktyce, podmioty świadczące opiekę zdrowotną rzadko dokonują zgłoszeń w ramach tej procedury⁴⁶ i nie korzystają z żadnego znormalizowanego systemu rejestrowania zanonimizowanych danych dotyczących przypadków przemocy domowej, przemocy seksualnej lub innych form przemocy wobec kobiet. Ponieważ kobiety często zwracają się o poradę najpierw do tych świadczeniodawców, nie jest rejestrowana znaczna liczba konsultacji lekarskich z powodu przemocy. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, podlegająca Ministerstwu Zdrowia, jest jedyną instytucją w ramach systemu ochrony zdrowia, która zbiera dane dotyczące przypadków przemocy domowej, dotyczące osób, które konsultują się z lokalnymi komisjami do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych. GREVIO uznaje, że alkoholizm jest czynnikiem ryzyka, który może przyczyniać się do przemocy domowej⁴⁷. Obawia się jednak, że polityka i gromadzenie danych przez opiekę zdrowotną nadal koncentrują się na problemach uzależnień, a zatem mają na celu zapewnienie opieki zdrowotnej sprawcom przemocy, nie zaś zajęcie się pierwotnymi źródłami przemocy. W tym kontekście GREVIO podkreśla potrzebę wprowadzenia kompleksowej statystyki konsultacji lekarskich kobiet-ofiar form przemocy objętych konwencją stambulską. Umożliwiłoby to opracowanie, opartej na dowodach i uwzględniającej aspekt płci społeczno-kulturowej, polityki udzielania opieki zdrowotnej i wsparcia kobietom-ofiarom przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, które w Polsce są wciąż niewystarczające.

58. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz zapewnienia zbierania zharmonizowanych danych dotyczących konsultacji pacjentek w placówkach opieki zdrowotnej z powodów związanych z przemocą motywowaną płcią społeczno-kulturową. Dane te powinny być dezagregowane co najmniej według płci, wieku i relacji między ofiarą a sprawcą.

2. Badania ankietowe populacji

59. Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie określa budżet na przeprowadzane co dwa lata krajowe badania dotyczące skali przemocy domowej. Badania ankietowe populacji dotyczące przemocy domowej przeprowadzane są od 2007 r.. Niektóre z nich koncentrowały się na konkretnych grupach ofiar, takich jak osoby starsze, osoby niepełnosprawne i dzieci. Ostatnie badania zostały przeprowadzone w 2017 i 2019 r.. Pokazują one tendencje dotyczące różnych form przemocy domowej, czynnik uzależnień, proces poszukiwania pomocy przez ofiary i uzyskanego wsparcia, jak również świadomość społeczną i stereotypy dotyczące przemocy domowej. GREVIO odnotowuje te badania z zadowoleniem, ale zauważa, że ich szeroki zakres nie uwypukla szczególnych cech doświadczeń kobiet związanych z przemocą domową. W istocie, badanie przeprowadzone w 2019 r. objęło wszystkie formy aktów przemocy popełnionych w ciągu całego życia przez członków rodziny, krewnych lub partnerów, bez spójnej dezagregacji danych według płci,

⁴⁶ Patrz rozdział IV, art. 20 „Służby wsparcia o charakterze ogólnym” i art. 28 „Zgłaszanie przez specjalistów”.

⁴⁷ Jak GREVIO stwierdziło w swoich poprzednich raportach – ocenach wyjściowych, podejście do przemocy domowej, które koncentruje się na zachowaniu sprawców związanych z ich uzależnieniem, przysłania fakt, że ta forma przemocy jest zakorzeniona w strukturalnych nierównościach płci społeczno-kulturowych. Nadużywanie niektórych substancji i inne czynniki ryzyka nie powodują, ale zaostrzają przemoc domową, która jest zakorzeniona w nierównych stosunkach siły między kobietami a mężczyznami. Patrz raporty – oceny wyjściowe GREVIO dotyczące Albanii (par. 50) i Czarnogóry (par. 265).

formy przemocy i relacji między sprawcą a ofiarą. GREVIO zauważa również, że badanie to, w przeciwieństwie do poprzednich, nie zostało upublicznione, mimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 4 konwencji stambulskiej. Ponadto stwierdza, że nie przeprowadzono żadnego oficjalnego badania populacji, dotyczącego innych form przemocy wobec kobiet, takich jak przemoc seksualna, której sprawcą nie jest partner, molestowanie seksualne czy nękanie.

60. W ramach Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie województwa, powiaty i gminy mają obowiązek przeprowadzać badania (*diagnozę*) w celu „określenia odsetka ludności zagrożonej przemocą w rodzinie”. GREVIO zostało poinformowane, że wiele władz lokalnych, zwłaszcza szczebla powiatowego i wojewódzkiego, przeprowadziło w ostatnich latach własne badania. GREVIO stwierdza, że władze przedstawiają informacje dotyczące liczby badań przeprowadzanych każdego roku na szczeblu lokalnym (*diagnoz*), ale zauważa, że w wielu przypadkach badania ograniczają się do kompilacji istniejących danych administracyjnych, źródłem ich nie jest natomiast badanie populacji, które stanowiłoby podstawę określenia odsetka populacji zagrożonej przemocą domową. Ponadto, podobnie jak w przypadku krajowych badań populacji, w ramach badań prowadzonych na szczeblu lokalnym rzadko dokonywana jest dezagregacja danych według płci i nie są brane pod uwagę aspekty społeczne, ekonomiczne i inne, charakterystyczne dla przemocy domowej wobec kobiet⁴⁸.

61. GREVIO zachęca władze polskie by, z jednej strony, przeprowadzały badania populacji, dotyczące różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, i, z drugiej strony, by zapewniły, że badania będą projektowane w taki sposób, że ich wyniki będą pokazywały narażenie kobiet na różne formy przemocy objęte konwencją stambulską, w tym na przemoc domową.

3. Badania

62. Artykuł 11 ust. 1b konwencji nakłada na strony obowiązek wspierania badań naukowych, ponieważ istotne jest, by polityka i działania stron w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy objętych konwencją opierały się na najnowszych badaniach i zaawansowanej wiedzy w tej dziedzinie. Jako kluczowy element każdej polityki opartej na dowodach, badania naukowe w znacznym stopniu przyczyniają się do poprawy bieżącego, praktycznego reagowania przez sądy, służby wsparcia i organy ścigania na przemoc wobec kobiet i przemoc domową⁴⁹.

63. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej regularnie zleca badania przemocy domowej, na podstawie art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. I tak, przeprowadzono badania dotyczące skuteczności procedury „Niebieskie Karty”⁵⁰, usług wsparcia ofiar przemocy domowej oraz programów dla sprawców przemocy domowej. Regularnie publikowane są również raporty z monitoringu realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020). GREVIO z zadowoleniem odnotowuje wysiłki na rzecz oceny jakości działań podejmowanych w celu zapobiegania i zwalczania przemocy domowej. Jednocześnie podkreśla bezwzględną potrzebę przeprowadzania badań

⁴⁸ Patrz raport dotyczący aspektu płci w przeciwdziałaniu przemocy domowej w Warszawie, przygotowany przez Feminotekę (2016).

⁴⁹ Patrz Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 77.

⁵⁰ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

dotyczących różnych przejawów przemocy wobec kobiet oraz badania dostępu kobiet-ofiar przemocy do wsparcia, ochrony i wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie GREVIO ubolewa, że najwyraźniej nie udzielono żadnego wsparcia badaniom naukowym prowadzonym przez wiele instytucji akademickich, mających szczególną wiedzę o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Większość dostępnych badań w tym zakresie została przeprowadzona indywidualnie przez naukowców i specjalistów w dziedzinie praw kobiet.

64. GREVIO zachęca władze polskie, by wspierały badania nad wszystkimi formami przemocy wobec kobiet, w tym nad jej wymiarem cyfrowym, a także badania dostępu ofiar do usług wsparcia, środków ochrony i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza poprzez ustalanie priorytetów badawczych i zapewnianie wsparcia finansowego. GREVIO zachęca polskie władze, by kontynuowały ocenę polityki i prawa, w celu określania stopnia ich wdrożenia i skuteczności oraz stopnia zadowolenia ofiar z udostępnianych im usług wsparcia i środków ochrony.

III. ZAPOBIEGANIE

65. W tym rozdziale konwencji przewidziane są pewne ogólne i bardziej szczegółowe zobowiązania dotyczące zapobiegania. Obejmują one rozwiązania w zakresie wczesnego zapobiegania, takie jak zmiana kulturowych i społecznych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn, wykorzenianie uprzedzeń i stereotypów dotyczących płci oraz rozwiązania mające na celu zaangażowanie całego społeczeństwa, w tym mężczyzn i chłopców, w działania na rzecz osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn oraz zapobiegania przemocy wobec kobiet. Chodzi również o bardziej specyficzne środki zapobiegawcze, takie jak zwiększanie świadomości i kampanie, odpowiednie szkolenia wszystkich specjalistów, edukacja w szkołach i innych placówkach, a także, co nie mniej ważne, programy dla sprawców oraz programy zapobiegania wtórnej wiktyimizacji.

A. Zobowiązania ogólne (art. 12)

66. W art. 12 wskazano podstawowe elementy zobowiązania stron, polegającego na zapobieganiu przemocy wobec kobiet. W szczególności, strony zobowiązane są promować zmianę społeczno-kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn, w celu wykorzenienia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn. Ponadto, biorąc pod uwagę, że przemoc wobec kobiet jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem nierówności między kobietami a mężczyznami, art. 12 zobowiązuje również strony do przyjęcia szczególnych rozwiązań, mających na celu wzmacnianie samodzielnej pozycji kobiet i równości między kobietami a mężczyznami, aby zmniejszyć narażenie kobiet na przemoc.

67. Jest niewiele dowodów, że podjęto w Polsce działania na rzecz kompleksowego zmierzania się z pierwotnymi przyczynami różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską. Jak podkreślono w preambule konwencji oraz odzwierciedlono we wszystkich jej postanowieniach materialnych, przemoc wobec kobiet, w jej różnych przejawach, zarówno fizyczna, psychiczna, poprzez internet, jak i za pomocą innych technologii, o podłożu seksualnym czy bez niego, ma charakter strukturalny i opiera się na historycznie nierównych stosunkach władzy między kobietami a mężczyznami, które doprowadziły do dyskryminacji kobiet przez mężczyzn w sferze publicznej i prywatnej oraz uniemożliwiły kobietom osiągnięcie pełnej samodzielności. Kluczowym elementem zapobiegania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy ze strony partnera, jest zatem urzeczywistnienie równości kobiet i mężczyzn, w prawie i w praktyce. Dotyczy to równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w zakresie reprezentacji politycznej i przy podejmowaniu decyzji, w obowiązkach rodzinnych i w wielu innych aspektach życia. Aby zmierzyć się z pierwotnymi przyczynami przemocy wobec kobiet, należy zastanowić się nad rolą kobiet w społeczeństwie i w rodzinie, nad postrzeganiem zdolności kobiet do podejmowania decyzji i działania oraz nad istnieniem negatywnych stereotypów, w tym ewentualnych zinstytucjonalizowanych uprzedzeń, w celu określenia sposobów zapewnienia równości kobiet i mężczyzn. Twórcy konwencji stambulskiej mieli na uwadze potrzebę zmiany mentalności i indywidualnych zachowań mężczyzn i kobiet którzy, swoimi działaniami, utrwalają przemoc wobec kobiet⁵¹. Mężczyźni i chłopcy, którzy działają jako wzory do naśladowania, działają na rzecz zmian, są orędownikami oraz obrońcami równości kobiet i mężczyzn i wzajemnego szacunku, mogą istotnie przyczynić się do tej zmiany. Według

⁵¹ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 85.

twórców konwencji, mogą oni, na przykład, wypowiadać się przeciwko przemocy lub zachęcać innych mężczyzn do zaprzestania przemocy wobec kobiet, lub do aktywnego podjęcia obowiązków rodzinnych⁵².

68. Wobec braku strategii czy programu na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz wobec nieprzyjęcia ogólnego celu politycznego, jakim jest stworzenie kultury równości kobiet i mężczyzn, pierwotne przyczyny przemocy wobec kobiet, w tym przemocy ze strony partnera, nie zostaną w Polsce wyeliminowane. W listopadzie 2016 r., według Eurobarometru 449 dotyczącego przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, 30% polskich respondentów uznało, że akty seksualne bez wyrażenia na nie zgody są, w niektórych przypadkach, usprawiedliwione, a 28% stwierdziło, że przemoc wobec kobiet jest często prowokowana przez ofiarę. W nowszym badaniu większość respondentów potępiła przemoc domową, zaś 38% respondentów stwierdziło, że ofiary „akceptowały swoją sytuację”, a 16% że przemoc domowa było skutkiem „patologii”⁵³. Ujawnia to niewątpliwy brak wiedzy o mechanizmach nadzoru, które uniemożliwiają kobietom-ofiarom przemocy opuszczenie swojego oprawcy. Wobec społecznego przyzwolenia na wiele form przemocy wobec kobiet, w szczególności na przemoc domową i seksualną, pilnie potrzebne są w Polsce działania mające na celu wykorzenienie pierwotnych przyczyn przemocy.

69. Przedstawione postawy wobec przemocy domowej i innych form przemocy wobec kobiet wynikają, między innymi, z ograniczeń wynikających z podejścia do przemocy domowej nieuwzględniającego jej uwarunkowania płcią społeczno-kulturową. Ponadto, jak już stwierdziło GREVIO⁵⁴, koncentrowanie się na nadużywaniu substancji, sytuacji psychologicznej lub warunkach społeczno-ekonomicznych sprawcy, w toku kształtowania sposobu reagowania na przemoc domową, w tym rozwiązań w zakresie zapobiegania jej, nie pozwala na odniesienie się do pierwotnych przyczyn tego rodzaju przemocy i nie prowadzi do trwałego zmniejszenia narażenia kobiet na przemoc. Działania w zakresie zapobiegania, podejmowane w ramach Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) oraz powiązanie z nimi inne działania, takie jak podejmowane w ramach Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (2016-2020), traktują przemoc w rodzinie głównie jako problem ściśle związany z sytuacjami kryzysowymi w rodzinie i alkoholizmem. Dlatego GREVIO podkreśla pilną potrzebę kompleksowych działań na rzecz zwiększania świadomości strukturalnego charakteru wszystkich form przemocy wobec kobiet oraz wpisania tych wysiłków w szerszy cel, jakim jest osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn. Wymaga to wzmocnienia zdolności kobiet podejmowania decyzji i działań oraz zmniejszenia ich narażenia na przemoc. Podejmowane w przyszłości działania w zakresie zapobiegania powinny wykorzystywać potencjał wkładu wszystkich członków społeczeństwa, w tym mężczyzn i chłopców, zgodnie z art. 12 ust. 4.

70. GREVIO wzywa władze polskie, by podjęły działania na rzecz zapobiegania wszystkim formom przemocy wobec kobiet objętym zakresem konwencji stambulskiej. W szczególności, powinny one promować zmianę mentalności oraz postaw, indywidualnych i zbiorowych, przyczyniających się do usprawiedliwiania i utrwalania przemocy wobec kobiet, podjąć działania na rzecz zlikwidowania źródła przemocy, to

⁵² *Tamże*, par. 88.

⁵³ Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie (w j. polskim), raport Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, październik 2019 r.

⁵⁴ Patrz raport – ocena wyjściowa GREVIO – dotyczący Czarnogóry, par. 84, patrz również Pogłębiona analiza wszystkich form przemocy wobec kobiet, raport Sekretarza Generalnego, Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, 26 lipca 2006 r., A/61/122/Add.1, par. 73.

jest nierówności strukturalnych między kobietami a mężczyznami, oraz promować programy i działania na rzecz wzmocnienia samodzielnej pozycji kobiet.

B. Podnoszenie świadomości (art. 13)

71. Jeśli chodzi o przemoc domową, Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) przewiduje wiele projektów w zakresie podnoszenia świadomości, realizowanych na szczeblu krajowym i lokalnym. Projekty te podchodzą więc do problemu z punktu widzenia przemocy domowej i nie uwzględniają specyficznej sytuacji kobiet-ofiar, a tym samym pomijają uwarunkowanie zjawiska przemocy płcią społeczno-kulturową⁵⁵. W 2019 r. władze lokalne (województwa, powiaty i gminy) przeprowadziły 1.007 kampanii mających na celu podniesienie świadomości w zakresie przemocy domowej i informowanie mieszkańców o dostępnych usługach⁵⁶.

72. GREVIO z zainteresowaniem zauważa, że w 2018 r. krajowa kampania koncentrowała się na przemocy domowej wobec osób starszych i jej celem było podniesienie świadomości całego społeczeństwa oraz poinformowanie osób starszych o ich prawach i obowiązujących rozwiązaniach w zakresie wsparcia. Chociaż w ramach kampanii podkreślano wpływ dyskryminacji ze względu na wiek na zagrożenie starszych ofiar przemocą domową, nie uwzględniono trudności, z jakimi borykają się starsze kobiety-ofiary, zwłaszcza stereotypów dotyczących płci i wieku, które przyczyniają się do niskiej świadomości skali, na jaką dotyka je przemoc, szczególnie przemoc seksualna.

73. Ministerstwo Sprawiedliwości regularnie organizuje powszechnie zakrojone działania informacyjne skierowane do ofiar przemocy, w tym ofiar przemocy domowej. Podejmowane są również specjalne działania uświadamiające, dotyczące przemocy wobec dzieci. Wśród nich GREVIO z zainteresowaniem odnotowuje kampanię informacyjną „Nie zagub dziecka w sieci”, zorganizowaną przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz Naukową i Akademicką Sieć Komputerową (NASK) w 2020 r., której celem jest podniesienie świadomości rodziców przemocy w sieci i przemocy ułatwianej przez technologię, dotyczącej dzieci, zwłaszcza dziewczynki. Wykorzystując filmy wideo, publikacje i seminaria internetowe, kampania koncentruje się na udostępnianiu w Internecie, bez zgody, intymnych zdjęć. W kilku publikacjach podkreśla się także znaczenie zwracania uwagi na różnice w postrzeganiu seksualności przez chłopców i dziewczęta⁵⁷.

74. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje te kampanie, ale podkreśla, że nie obejmują one pełnego spektrum form przemocy objętych konwencją stambulską. Co więcej, publiczne wypowiedzi kwestionujące skalę przemocy wobec kobiet w Polsce mogą znacząco ograniczyć efekty dotychczasowych działań w zakresie podnoszenia świadomości.

75. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje szereg działań przeprowadzonych w latach 2013-2015 przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, których celem było

⁵⁵ Patrz, na przykład, Ogólnopolska kampania „Wybieram pomoc”, zrealizowana w 2017 r. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz inne ministerstwa, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i mediami, której celem było zmniejszenie społecznej akceptacji przemocy domowej, poprzez zachęcanie potencjalnych ofiar do szukania pomocy, świadków do reagowania, a sprawców do udziału w programach resocjalizacyjnych.

⁵⁶ Patrz sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020), w okresie 31 stycznia - 31 grudnia 2019 r. (w j. polskim), wrzesień 2020, str. 10.

⁵⁷ Kwaśnik, A. (2019) „Sexting i nagie zdjęcia: Twoje dziecko i ryzykowne zachowania online” (w j. polskim), NASK, str. 33.

zapobieganie przemocy seksualnej wobec kobiet. Obejmowały one, między innymi, ogólnokrajową kampanię internetową i radiową, mającą na celu obalenie negatywnych stereotypów dotyczących kobiet. Od tego czasu rząd nie podjął żadnych nowych inicjatyw w celu zapobiegania przemocy seksualnej. Ze względu na wspomnianą wcześniej potrzebę wzmocnienia działań zapobiegawczych, GREVIO uważa za kluczowe wznowienie przez władze działań uświadamiających, tak by w zdecydowany sposób rozwiązać problem szkodliwych skutków różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją, w tym przemocy seksualnej w związkach i poza nimi. Równie ważne byłoby podniesienie świadomości molestowania seksualnego i jego skali, szczególnie wśród studentek uczelni wyższych⁵⁸. Ponadto, GREVIO zauważa, że mimo zdarzających się w przeszłości przymusowych i wczesnych małżeństw⁵⁹, polskie społeczeństwo jest nadal w większości przekonane, że nie występują one w Polsce. Niski poziom świadomości można wytłumaczyć brakiem specjalnej polityki na rzecz zwiększania świadomości zainteresowanych osób i ich zaangażowania w działania mające na celu zapobieganie tej formie przemocy wobec kobiet.

76. Dlatego istnieje silna potrzeba uwzględnienia w kampaniach perspektywy kobiet-ofiar. W tym celu władze powinny przeznaczyć środki na opracowanie i realizację kampanii, w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności z kobiecymi organizacjami pozarządowymi znającymi dobrze te formy przemocy, w tym z organizacjami pozarządowymi pracującymi z kobietami narażonymi na dyskryminację krzyżową.

77. Wreszcie, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje aktywną rolę, jaką odgrywa Rzecznik Praw Obywatelskich w podnoszeniu świadomości różnych form przemocy wobec kobiet i upowszechnianiu wiedzy o postanowieniach konwencji stambulskiej, w ramach jego misji monitorowania i promowania równego traktowania kobiet. Pełniąc swój mandat obecny Rzecznik podjął wiele inicjatyw mających na celu uwidocznienie przemocy wobec kobiet w sferze publicznej, takich jak przeprowadzenie niezależnych badań i przygotowanie raportów oraz organizacja konsultacji publicznych i konferencji z udziałem podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym kobiecych organizacji pozarządowych⁶⁰.

78. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozwijały i dywersyfikowały działania uświadamiające, w celu zwalczania różnych form przemocy objętych konwencją stambulską, jednocześnie zwracając szczególną uwagę na doświadczenia kobiet-ofiar przemocy, zwłaszcza gdy są one zagrożone dyskryminacją krzyżową. W związku z tym należy przeznaczać odpowiednie środki na kampanie i nawiązać partnerstwa z kobiecymi organizacjami pozarządowymi, które działają na rzecz podniesienia świadomości tych form przemocy i wspierania kobiet będących jej ofiarami.

⁵⁸ Według Rzecznika Praw Obywatelskich 44% studentek było molestowanych seksualnie podczas studiów (patrz „Zasada równego traktowania: doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów” (w j. polskim). Według Fundacji STER, 87,6% Polek było molestowanych seksualnie w pracy lub w miejscu publicznym (patrz „Przełamać tabu. Raport o przemocy seksualnej”, 2017, str. 13). Patrz także Druciarek (2020) „To się stało już tak przezroczyście, że o tym zapominam. Przemoc wobec kobiet na polskiej scenie politycznej” (w j. polskim), Instytut Spraw Publicznych.

⁵⁹ Klaus W. (2017), Families as a Collective Abuser. A Case of Family Violence Against Chechen Refugee Women in Poland, „Studia Migracyjne Przegląd Polonijny”, 165 (3), raport CAHROM na temat małżeństw dzieci/wczesnych i przymusowych małżeństw w społecznościach romskich w kontekście promowania równości płci, CAHROM (2015)8, str. 43.

⁶⁰ Patrz sprawozdanie z działalności Rzecznika Praw Człowieka dotyczące praw kobiet (w j. polskim), wrzesień 2019 r..

C. Edukacja (art. 14)

79. Postawy, przekonania i wzorce zachowań kształtują się od najmłodszych lat. Instytucje edukacyjne mają zatem do odegrania ważną rolę w promowaniu praw człowieka i równości płci. Artykuł 14 podkreśla, w związku z tym, potrzebę opracowania materiałów dydaktycznych dotyczących takich kwestii jak równość kobiet i mężczyzn, niestereotypowe role płci społeczno-kulturowych, wzajemny szacunek, rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy, przemoc wobec kobiet uwarunkowana płcią społeczno-kulturową oraz prawo do integralności osobistej.

80. Ustawa o systemie oświaty generalnie zakazuje dyskryminacji w edukacji, odwołując się w preambule do Konstytucji, w tym do jej art. 33 ust. 2, który gwarantuje kobietom i mężczyznom równy dostęp do edukacji. Zgodnie z rozporządzeniami Ministerstwa Edukacji Narodowej⁶¹, nauczanie w szkołach podstawowych i średnich obejmuje takie przedmioty jak wiedza o społeczeństwie i etyka, w ramach których podejmowana jest problematyka praw człowieka, niedyskryminacja i wzajemny szacunek, w tym rola krajowych i międzynarodowych organów ochrony praw człowieka. Wydaje się jednak, że nie ma żadnych odrębnych materiałów dydaktycznych dotyczących takich kwestii jak równość kobiet i mężczyzn, niestereotypowe role płci społeczno-kulturowych, rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy, przemoc wobec kobiet uwarunkowana płcią społeczno-kulturową oraz prawo do integralności osobistej, i kwestie te nie wydają się być częścią żadnego programu nauczania, na jakimkolwiek etapie edukacji. Materiały dydaktyczne oznaczają wszelkiego rodzaju formalnie opracowane i zatwierdzone materiały, które stanowią część programu nauczania, do których mają dostęp wszyscy nauczyciele w danej szkole i wykorzystywane w klasie w mniej lub bardziej obowiązkowy sposób⁶².

81. Z drugiej strony, zaniepokojenie budzi występowanie negatywnych stereotypów dotyczących kobiet w podręcznikach szkolnych i w przedmiocie „Wychowanie do życia w rodzinie” nauczanych w szkołach podstawowych⁶³. Zgodnie z koncepcjami odzwierciedlonymi w innych umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka⁶⁴, konwencja stambulska opiera się na zasadzie, że system edukacji pełni zasadniczą rolę w kształtowaniu takich wartości jak równość, w tym równość kobiet i mężczyzn w życiu prywatnym i publicznym, oraz w ograniczaniu stereotypów, w celu zapobiegania przemocy wobec kobiet. Artykuł 14 pozostawia państwom-stronom szeroki zakres swobody przy określaniu etapu edukacji i grupy wiekowej, dla której takie materiały dydaktyczne będą odpowiednie⁶⁵, wymaga jednak aktywnego promowania wymienionych wartości. GREVIO podkreśla zatem potrzebę przeprowadzenia przeglądu podręczników i materiałów dydaktycznych, w celu wyeliminowania dyskryminujących przedstawień kobiet i mężczyzn w społeczeństwie, takich jak ilustracje ukazujące kobiety głównie w kontekście życia

⁶¹ Patrz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej i rozporządzenie z 31 marca 2017 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach.

⁶² Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 95.

⁶³ Patrz Chmura-Rutkowska i in. (2016) „Gender w podręcznikach. Projekt badawczy” (w j. polskim), tom II i III, Feminoteka, Łaciak i in. (2018) „Kwestia płci w nowych podstawach programowych i wybranych podręcznikach szkolnych” (w j. polskim), IPA. Patrz Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Praw Człowieka, Raport Grupy Roboczej do spraw Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce w Polsce, A/HRC/41/33/Add.2, par. 39.

⁶⁴ Patrz art. 10 lit. c) Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszystkich form dyskryminacji kobiet, patrz art. 29 lit. d) Konwencji ONZ o prawach dziecka.

⁶⁵ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 95.

prywatnego i rodzinnego, zamiast je jako biorące aktywny udział w życiu publicznym, lub inne ilustracje sugerujące, że kobiety zajmują niższą pozycję niż mężczyźni, co stanowi pożywkę dla przemocy wobec kobiet.

82. W tym kontekście GREVIO zauważa, że organizacje pozarządowe, mające uznane doświadczenie w działaniach na rzecz równości kobiet i mężczyzn, odegrały zasadniczą rolę, nawiązując kontakty z nauczycielami, organizując warsztaty lub kampanie mające na celu podniesienie świadomości uczniów przemocy wobec kobiet. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, inne niż polityczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, których statutowym celem jest edukacja lub rozszerzanie zakresu działalności edukacyjnej szkoły, muszą uzyskać zgodę dyrektorów szkół na organizowanie zajęć w szkołach. GREVIO z niepokojem zauważa, że organizacjom pozarządowym zajmującym się prawami kobiet oraz równością kobiet i mężczyzn coraz trudniej jest uzyskać takie zezwolenia⁶⁶.

83. Ponadto, lokalne władze oświatowe przeprowadziły w placówkach oświatowych wyrwykowe kontrole, dotyczące organizacji zajęć promujących prawa kobiet i niedyskryminację osób LGBTI. Wszczęto postępowania dyscyplinarne przeciwko nauczycielom, którzy wyrazili poparcie dla „czarnych marszy kobiet”, mających związek z decyzją rządu o zniesieniu zajęć z zakresu zdrowia seksualnego i prokreacyjnego⁶⁷.

84. W związku z kontekstem społecznym, naznaczonym niechęcią urzędników publicznych do zwalczania wystąpień przeciwko prawom kobiet i który pozostawia organizacjom pozarządowym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego działającym na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz zapobiegania przemocy wobec kobiet coraz mniejsze pole manewru, GREVIO poważnie obawia się, że doprowadzi to do powstania poważnej luki w wiedzy młodego pokolenia oraz ukształtują się postawy i mentalność, które będą zwiększać, a nie zmniejszać narażenie kobiet na przemoc. Zamiast ograniczania dostępu dziewcząt i chłopców do informacji o równości kobiet i mężczyzn, wzajemnym szacunku, różnych formach przemocy uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową, rozwiązywaniu konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy i ich znaczeniu dla pełnych szacunku relacji intymnych, konieczne jest, w opinii GREVIO, upowszechnianie lepszego zrozumienia, w jaki sposób nierówności między kobietami a mężczyznami wpływają na narażenie dziewcząt na pewne zagrożenia zdrowia, w tym w obszarze zdrowia seksualnego, oraz na przemoc, w takich formach jak przemoc domowa, przemoc seksualna, okaleczanie żeńskich narządów płciowych czy przymusowe małżeństwa. W tym kontekście GREVIO przywołuje rozpatrywany obecnie projekt ustawy, który proponuje kryminalizację działań „promujących lub pochwalających akty seksualne lub czynności seksualne małoletnich” i może ograniczyć możliwości prowadzenia przez organizacje pozarządowe i inne organizacje działań uświadamiających, dotyczących przemocy wobec kobiet, w tym przemocy seksualnej⁶⁸.

85. Znaczenie kompleksowej edukacji seksualnej dziewcząt i chłopców, w tym nauczania takich pojęć jak zgoda i granice intymności, było podkreślane przez różne organizacje i

⁶⁶ Patrz Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Praw Człowieka, A/HRC/41/33/Add.2, ust. 38, patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 62, patrz także Human Rights Watch, komunikat prasowy z 6 lutego 2019 r: Polska: obrońcy praw kobiet pod presją, dostępny na: www.hrw.org/news/2019/02/06/poland-womens-rights-activists-targeted.

⁶⁷ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., par. 38.

⁶⁸ Patrz rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce, 14/11/2019, P9 TA(2019)0058.

agendy międzyrządowe⁶⁹. Ponadto, zalecenie Rady Europy CM/Rec(2019)1 dla państw członkowskich w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu wzywa do włączenia do programów szkolnych edukacji dotyczącej życia emocjonalnego i seksualnego, odpowiedniej do wieku, opartej na dowodach, naukowo dokładnej i wszechstronnej⁷⁰.

86. W tym kontekście GREVIO z zadowoleniem odnosi się do pracy, od 2001 r., asystentów szkolnych, zatrudnianych przez niektóre gminy. Są to głównie edukatorki pochodzące ze społeczności romskich, których rolą jest ułatwianie komunikacji, między nauczycielami a rodzicami ze społeczności romskich, dotyczącej wczesnych małżeństw romskich dziewcząt i ich wpływu na edukację, a także identyfikowanie przeszkód w edukacji dzieci romskich⁷¹. Chociaż zmniejszanie ryzyka przymusowych małżeństw nie jest oficjalnym zadaniem asystentów, ich działania wspierające zostały uznane za obiecującą praktykę, która powinna pomóc w zapobieganiu wczesnym i przymusowym małżeństwom, dzięki ścisłej współpracy z lokalnymi społecznościami romskimi⁷². GREVIO z zadowoleniem odnotowuje uznanie zasadniczej roli wychowawców i innych pracowników szkół we wspieraniu wzmocnienia samodzielnej pozycji dziewcząt i przełamaniu cyklu przemocy. Niemniej jednak odnotowało potrzebę zwiększenia liczby romskich asystentów szkolnych oraz powszechnego uznania ich roli⁷³.

87. Wreszcie, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje inicjatywy podjęte przez władze na rzecz podniesienia świadomości nauczycieli niektórych form przemocy ułatwianej przez technologię, objętych konwencją stambulską. W 2020 r. Ministerstwo Edukacji zmieniło wytyczne dla pracowników oświaty dotyczące reagowania na pewne sytuacje niosące zagrożenia, w tym cyberprzemoc i udostępnianie treści intymnych bez zgody. Zawierają one zalecenia dotyczące wspierania ofiar i udzielania informacji o przepisach dotyczących tych przestępstw. Ośrodek Rozwoju Edukacji organizuje również kursy online na temat agresji, przemocy rówieśniczej i cyberstalkingu, w których nauczyciele mogą uczestniczyć na zasadzie dobrowolności.

88. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz promowania, odpowiednio do etapu rozwoju uczniów, zasady równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról płci społeczno-kulturowych, wzajemnego szacunku, rozwiązywania konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy oraz prawa do nietykalności osobistej, a także by zapewniły, że programy nauczania, na wszystkich poziomach edukacji, będą zawierać informacje o różnych formach przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową. Mając na uwadze zalecenie CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by dokonały

⁶⁹ „Kompleksowa edukacja seksualna” jest definiowana między innymi w Międzynarodowych wytycznych technicznych dotyczących edukacji seksualnej – podejście opierające się na dowodach, UNESCO (2018) oraz Standardach WHO dotyczących edukacji seksualnej w Europie (2010). Patrz również rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ, Intensyfikacja wysiłków na rzecz wyeliminowania wszystkich form przemocy wobec kobiet: włączenie mężczyzn i chłopców w zapobieganie i reagowanie na przemoc wobec wszystkich kobiet i dziewcząt, przyjęta 12 lipca 2017 r., A/HRC/ RES/35/10.

⁷⁰ Patrz zalecenie CM/Rec(2019)1 w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu, część II.G.6.

⁷¹ Komitet Doradczy do spraw Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (ACFC), Czwarta opinia w sprawie Polski, przyjęta 6 listopada 2019 r., ACFC/OP/IV(2019)003, str. 34.

⁷² Raport tematyczny Komitetu Ekspertów ad hoc do spraw Romów (CAHROM) w sprawie małżeństw dzieci/wczesnych i małżeństw przymusowych w społecznościach romskich, w kontekście promowania równości płci, CAHROM (2015)8, str. 56.

⁷³ Komitet Doradczy do spraw Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (ACFC), Czwarta opinia w sprawie Polski, przyjęta 6 listopada 2019 r., ACFC/OP/IV(2019)003, str. 34.

przeglądu programów nauczania i materiałów dydaktycznych, w celu wyeliminowania negatywnych stereotypów dotyczących kobiet i promowania równości. Działania takie powinny promować lepsze zrozumienie zjawiska przemocy wobec kobiet, w oparciu o zasady konwencji stambulskiej, i powinny opierać się na współpracy z organizacjami pozarządowymi mającymi doświadczenie w działaniach na rzecz równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zdrowia seksualnego oraz spraw mniejszości narodowych i etnicznych.

D. Szkolenie specjalistów (art. 15)

89. Artykuł 15 konwencji ustanawia zasadę systematycznego szkolenia wstępnego i ustawicznego specjalistów mających zawodowy kontakt z ofiarami lub sprawcami wszystkich aktów przemocy objętych konwencją. Szkolenie to powinno obejmować zapobieganie przemocy i jej wykrywanie, kwestie równości kobiet i mężczyzn, potrzeby i prawa ofiar oraz zapobieganie wtórnej wiktymizacji.

90. Na mocy ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określono ramy systematycznego, wielosektorowego szkolenia różnych specjalistów zajmujących się na szczeblu lokalnym przemocą domową, w tym członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych. Szkolenia, organizowane regularnie przez administrację wojewódzką, koncentrują się na prawnych aspektach przemocy domowej, pomocy ofiarom i programach dla sprawców, zwłaszcza w ramach procedury „Niebieskie Karty”⁷⁴. Co dwa lata Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej publikuje wytyczne dotyczące organizacji takich szkoleń. W 2018 r. przeszkolono 3.567 specjalistów, głównie pracowników socjalnych, a także, na mniejszą skalę, funkcjonariuszy organów ścigania, pracowników systemu edukacji i opieki zdrowotnej, kuratorów sądowych, sędziów i prokuratorów. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje systematyczny i interdyscyplinarny charakter lokalnie organizowanych szkoleń na temat przemocy domowej. GREVIO zwraca jednak uwagę na ich ograniczony zakres oraz że, jak się wydaje, w ich trakcie nie jest podejmowane zagadnienie pierwotnych przyczyn przemocy domowej ani uwarunkowanie zjawiska przemocy płcią społeczno-kulturową.

91. Zamiast tego, szkolenia skupiają się na „sytuacji rodzin z problemem przemocy”, nie uwzględniają indywidualnych potrzeb ofiar, zwłaszcza kobiet⁷⁵. Tak więc, choć GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że niektórzy doświadczeni specjaliści, pracujący na szczeblu lokalnym, biorą pod uwagę utrwalone czynniki utrudniające ofiarom zwracanie się o udzielenie pomocy, zwłaszcza takie jak izolacja społeczna, zależność ekonomiczna od sprawcy lub poczucie winy związane z długotrwałym narażeniem na przemoc, to jest zaniepokojone, że wielu specjalistów, pracujących na szczeblu krajowym i lokalnym, uważa brak „współpracy” ofiar za główną przeszkodę w udzielaniu odpowiedniego wsparcia i ochrony⁷⁶. Dlatego konieczne jest, by wszyscy specjaliści lepiej rozumieli cykl przemocy

⁷⁴ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

⁷⁵ Patrz Wytyczne Ministerstwa Polityki Społecznej z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2020-2021.

⁷⁶ Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz także sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020), w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r., w którym stwierdzono, że „skuteczność działań pomocowych w dużej mierze zależy od gotowości osób dotkniętych przemocą w rodzinie zarówno do podjęcia decyzji o skorzystaniu ze wsparcia instytucjonalnego [...] lecz także konsekwentnej kontynuacji działań na rzecz poprawy swojego bezpieczeństwa. Najważniejszymi barierami zidentyfikowanymi jako utrudniające właściwe udzielenie pomocy osobom poszkodowanym pozostają właśnie kwestie związane z postawą i motywacją samej osoby doznającej przemocy do zmiany swojej życiowej

domowej oraz wpływ dominacji i nadzoru.

92. Poza szkoleniami dotyczącymi przemocy domowej rzadko podejmowane są wysiłki na rzecz systematycznych szkoleń w zakresie zapobiegania i wykrywania różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, w tym potrzeb i praw ofiar oraz sposobów zapobiegania wtórnej wiktymizacji.

93. Szkolenie wstępne sędziów obejmuje moduły dotyczące przepisów odnoszących się do przemocy domowej i przemocy seksualnej⁷⁷. Ponadto, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury organizuje szkolenia adresowane do sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych, które dotyczą niektórych aspektów przemocy domowej, przemocy seksualnej i molestowania w miejscu pracy⁷⁸. Jednak szkolenia te nie są organizowane regularnie, nie obejmują wszystkich form przemocy objętych konwencją i uczestniczy w nich tylko niewielka liczba specjalistów. Nie jest jasne, czy systematycznie podejmowane są w ich trakcie kwestie wymienione w art. 15, takie jak zapobieganie wtórnej wiktymizacji. GREVIO podkreśla, że regularny udział prokuratorów i sędziów w szkoleniach na temat wszystkich form przemocy wobec kobiet byłby niezbędny, aby przezwyciężyć negatywne nastawienie niektórych sędziów i prokuratorów do kobiet-ofiar przemocy. Ponadto, właściwe podmioty powinny organizować szkolenia wszystkich specjalistów, takich jak eksperci-psycholodzy, zatrudnianych przez sądy w szczególności w toku ustalania prawa do opieki i kontaktu z dziećmi, w kontekście określonym w art. 31 konwencji.

94. Szkolenie zawodowe funkcjonariuszy organów ścigania obejmuje ogólne informacje o procedurach interwencyjnych oraz prawach ofiar przemocy. Funkcjonariusze wyznaczeni do koordynowania interwencji dotyczących przemocy domowej i procedury „Niebieskie Karty” są regularnie szkoleni. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że większość funkcjonariuszy policji posiada pewną wiedzę o procedurach pracy z ofiarami przemocy seksualnej i domowej. Funkcjonariusze policji znają jednak lepiej aspekty formalne, takie jak sposób wypełniania formularzy „Niebieska Karta” lub przekazywanie formalnej deklaracji praw, niż ocenę ryzyka i informowanie ofiar o przysługujących im prawach i dostępnych usługach wsparcia⁷⁹. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje zapowiedź zakrojonego na szeroką skalę projektu przeprowadzenia szkoleń funkcjonariuszy organów ścigania, w związku z wprowadzeniem prawa nakazania sprawcy przemocy domowej tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania.

95. Chociaż stwierdza się, że personel opieki zdrowotnej podlega wstępnemu i ustawicznemu szkoleniu w zakresie wykrywania i reagowania na domniemane przypadki przemocy, w tym przemocy domowej, nie przedstawiono informacji o treści i długości tych szkoleń⁸⁰. Niepokoi niski poziom wiedzy personelu opieki zdrowotnej o procedurze wspierania ofiar przemocy seksualnej, w tym dostępie do i stosowaniu pakietów kryminalistycznych do zabezpieczania śladów przestępstw na tle seksualnym⁸¹. Zdaje się to

sytuacji.”

⁷⁷ Patrz sprawozdanie przedłożone GREVIO przez władze polskie, załącznik 3, str. 89, 90, 92, 93.

⁷⁸ *Tamże*, str. 53-54, 92-93.

⁷⁹ Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz również Fundacja STER (2017) *Przełamać tabu. Raport o przemocy seksualnej*, str. 52, FRA (2019) *Women as victims of partner violence: Justice for victims of violent crime*, Part IV.

⁸⁰ Patrz sprawozdanie przedłożone GREVIO przez władze polskie (str. 94), w którym stwierdzono, że nie są dostępne dane dotyczące szkolenia personelu opieki zdrowotnej.

⁸¹ Patrz Lewandowska-Abucewicz, T. i in. (2015) "Wiedza personelu medycznego dotycząca „Procedury postępowania z osobą zgwałconą” w jednostkach medycznych" (w j. polskim), *Polish Sexology*, 13 (1), str. 14–

wskazywać potrzebę zwiększenia wysiłku szkoleniowego.

96. Straż Graniczna i pracownicy Urzędu do spraw Cudzoziemców, zwłaszcza odpowiedzialni za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową, przechodzą bardzo ograniczone szkolenia w zakresie zagadnień wskazanych w art. 15. Brak przeszkolenia ujawnia się na różnych etapach procedury oraz wpływa na odpowiedniość i jakość decyzji dotyczących kobiet ubiegających się o ochronę międzynarodową.

97. GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że wszyscy specjaliści mający kontakt z ofiarami i sprawcami wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską będą przechodzili systematyczne i obowiązkowe szkolenia wstępne i ustawiczne dotyczące metod rozpoznawania i reagowania na wszystkie formy przemocy wobec kobiet, koncentrujące się na prawach człowieka, bezpieczeństwie, indywidualnych potrzebach i wzmacnianiu samodzielnej pozycji ofiar, a także zapobieganiu wtórnej wiktymizacji. Szkolenia powinny być kształtowane w oparciu o zasadę niedyskryminacji i równości kobiet i mężczyzn oraz przygotowywane w ścisłej współpracy z władzami województw i lokalnymi oraz odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym niezależnymi kobiecymi organizacjami pozarządowymi, które udzielają specjalistycznego wsparcia kobietom-ofiarom przemocy. Należy opracować jasne procedury i wytyczne określające standardy, których pracownicy mają przestrzegać w toku wykonywania obowiązków.

98. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by włączyły do szkoleń funkcjonariuszy organów ścigania oraz sędziów i prokuratorów zagadnienie zwiększania bezpieczeństwa kobiet-ofiar przemocy, w szczególności poprzez przygotowanie ich do przeprowadzania wystandaryzowanej oceny ryzyka w sprawach związanych ze wszystkimi formami przemocy objętymi konwencją stambulską oraz wydawania zarządzeń w zakresie ochrony ofiar i dzieci narażonych na przemoc. Takie szkolenia powinny również uświadamiać, że przemoc domowa i kontrola często trwają również po zakończeniu związku i że należy to uwzględniać przy ustalaniu prawa do opieki i do kontaktów.

E. Programy zapobiegawcze i programy leczenia (art. 16)

1. Programy dla sprawców przemocy domowej

99. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i Krajowym programem przeciwdziałania przemocy w rodzinie, na terenie całego kraju realizowane są programy dla sprawców przemocy w rodzinie. Minimalne standardy regulują kwalifikacje specjalistów, którzy realizują takie programy, oraz ich główne cele, do których należy zapobieganie recydywie, rozwijanie umiejętności samokontroli sprawców i zachęcanie ich do brania odpowiedzialności za swoje czyny⁸². Władze województw zlecają powiatom organizację programów grupowych, które często realizowane są przez organizacje pozarządowe, ale finansowane przez państwo. Okres realizacji (od 3 do 12 miesięcy) i forma różnią się w zależności od województwa, odpowiednio do wytycznych ustalonych przez każdą administrację wojewódzką. Różna jest też liczba realizowanych programów, w niektórych województwach prowadzi to do znacznych opóźnień w obejmowaniu nimi sprawców. Chociaż na programy te zagwarantowane są środki finansowe, nie wszystkie powiaty są w

18.

⁸² Standardy te określone są w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lutego 2011 r.

stanie o nie wystąpić. Dlatego GREVIO z zadowoleniem odnotowuje zamiar zwiększenia liczby programów dla sprawców przemocy domowej, zadeklarowany w następnym krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. GREVIO zauważa, że będzie to wymagało zwiększenia zasobów ludzkich i środków finansowych w dyspozycji władz lokalnych i organizacji pozarządowych odpowiedzialnych za organizację tych programów. Ponadto, GREVIO podkreśla potrzebę zapewnienia, by programy terapii dla sprawców przemocy domowej uzupełniały, ale nie zastępowały, ściganie i skazywanie za przemoc domową.

100. Centralny Zarząd Służby Więziennej realizuje programy dla sprawców przemocy domowej odbywających karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym; mogą oni uczestniczyć w nich dobrowolnie. W 2019 r. w programach uczestniczyło 4.442 więźniów, natomiast 2.229 sprawców przemocy domowej w warunkach pozawięziennych⁸³. Sprawcom, którzy ukończyli programy, ale potrzebują dodatkowego wsparcia, proponowane są również programy psychoterapeutyczne.

101. Sprawcy przemocy w rodzinie mogą uczestniczyć w programach oferowanych w warunkach pozawięziennych, dobrowolnie lub na podstawie skierowania wydanego przez zespół interdyscyplinarny, w ramach procedury „Niebieskie Karty”⁸⁴. Podobnie jak w przypadku skierowania na leczenie uzależnienia, nie ma obowiązku uczestniczenia w programie. Uczestnictwo może być jednak narzucone przez sąd, jako warunek wstępny zawieszenia kary pozbawienia wolności, ale wydaje się to zdarzać rzadko. W 2019 r. sądy orzekły udział w programie dla sprawców przemocy w rodzinie w 616 z 4.498 wyroków skazujących za przemoc w rodzinie, wydanych na podstawie art. 207 Kodeksu karnego. W tych przypadkach kary pozbawienia wolności zostały warunkowo zawieszono⁸⁵.

102. Zważywszy dużą liczbę procedur „Niebieskie Karty” wszczętych w związku z przemocą domową⁸⁶, w tym przemocą wobec partnerów, GREVIO zauważa, że tylko niewielka liczba sprawców uczestniczy w programach lub je kończy. Nie jest jasne, czy wynika to z tego, że w ramach procedury „Niebieskie Karty” udział w programach jest dobrowolny, czy z tego, że nie zachęca się wystarczająco do udziału w nich.

103. Jest to tym istotniejsze, że liczba sprawców przemocy domowej, którzy popełnili przestępstwo po udziale w programie, jest niska⁸⁷. Nie ma jednak jednolitych standardów dotyczących priorytetowego traktowania bezpieczeństwa kobiet-ofiar przemocy i ich praw człowieka, nie jest więc jasne, w jakim stopniu w toku realizacji programów przeprowadzana jest regularna oceny ryzyka i podejmowana kwestia negatywnych stereotypów dotyczących płci, które legitymizują i utrwalają przemoc wobec kobiet uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową. Dlatego GREVIO podkreśla potrzebę współpracy i wymiany informacji między realizującymi programy dla sprawców przestępstw a wyspecjalizowanymi służbami wsparcia kobiet. Oficjalne dane dotyczące recydywy powinny zostać również uzupełnione o sygnały od ofiar oraz o pochodzące od sprawców informacje dotyczące stosowania przez nich przemocy, tak aby właściwie oceniać realne bezpieczeństwo, poczucie bezpieczeństwa i jakość życia

⁸³ Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r., wrzesień 2020 r.

⁸⁴ Więcej informacji o procedurze „Niebieskie Karty” – patrz rozdział IV, część dotycząca art. 18 (Zobowiązania ogólne).

⁸⁵ *Tamże*

⁸⁶ *Tamże*. W 2019 r. w ramach procedury „Niebieskie Karty” podejrzenie o stosowanie przemocy w rodzinie dotyczyło 74.910 osób, z czego ponad 90% stanowili mężczyźni.

⁸⁷ Patrz sprawozdanie przedłożone GREVIO przez władze polskie, str. 51.

ofiar⁸⁸.

- 104. GREVIO zachęca polskie władze, by:**
- a. określiły wspólne minimalne standardy programów dla sprawców przemocy, zgodnie z którymi priorytetem będzie bezpieczeństwo i prawa człowieka kobiet-ofiar przemocy, odpowiednio do zasad konwencji stambulskiej i uznanych dobrych praktyk, standardy te powinny zwłaszcza przewidywać współpracę ze służbami wsparcia kobiet; wszystkie naukowe oceny skuteczności programów powinny odnosić się do takich standardów,**
 - b. promowały udział sprawców w obowiązkowych i dobrowolnych programach, poprzez spowodowanie bardziej systematycznego korzystania z istniejących mechanizmów kierowania do udziału w programach i wspieranie interakcji między programami dla sprawców, procedurami karnymi i innymi procedurami, takimi jak procedura „Niebieskie Karty”, przy jednoczesnym priorytetowym traktowaniu bezpieczeństwa ofiar i ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości,**
 - c. zwiększały dostępność programów w całym kraju, przy jednoczesnym zapewnieniu władzom lokalnym wystarczających zasobów na ich realizację, zgodnie z zasadami konwencji stambulskiej.**

2. Programy dla sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

105. Siedem więziennych oddziałów terapeutycznych prowadzi programy leczenia przestępców seksualnych, u których zdiagnozowano „zaburzenia preferencji seksualnych” (parafilie). W 2018 r., spośród sprawców przestępstw o charakterze seksualnym, u których zdiagnozowano zaburzenia parafilne, 377 poddało się leczeniu psychiatrycznemu, a 43 ukończyło program leczenia i rehabilitacji⁸⁹. Ponadto, zgodnie z art. 95a Kodeksu karnego, w celu zapobiegania recydywie, sprawcy przestępstw o charakterze seksualnym, u których stwierdzono zaburzenia parafilne, mogą zostać zobowiązani przez sąd do poddania się, po odbyciu kary, obowiązkowemu leczeniu farmakologicznemu lub psychoterapeutycznemu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym lub w zakładzie lecznictwa otwartego. Jeśli chodzi o leczenie w zakładach zamkniętych, Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) wyraził zaniepokojenie brakiem zdecydowanych działań na rzecz podniesienia stopnia przystępowania przez pacjentów do programów leczenia i radzenia sobie z zaburzeniami poznawczymi⁹⁰.

106. Chociaż GREVIO uznaje, że konwencja stambulska pozostawia stronom swobodę kształtowania programów dla przestępców seksualnych, to ich ostatecznym celem powinno być zminimalizowanie ryzyka recydywy i ponowna integracja ze społeczeństwem. GREVIO ponawia swoje obawy oraz obawy wyrażone przez inne organy monitorujące przestrzeganie praw człowieka, dotyczące warunku uzyskania wolnej i świadomej zgody osób zainteresowanych na podjęcie leczenia antyandrogennego, oraz zastrzeżenia, że zgoda może być wycofana w dowolnym momencie⁹¹. Opracowując programy dla przestępców

⁸⁸ Patrz Programy dla sprawców przemocy domowej i seksualnej: art. 16 konwencji stambulskiej. Seria dokumentów dotyczących konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

⁸⁹ Patrz sprawozdanie przedłożone GREVIO przez władze polskie, str. 51.

⁹⁰ Patrz raport z wizyty w Polsce przeprowadzonej przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) 11-22 maja 2017 r., par. 121.

⁹¹ Patrz raport – ocena wyjściowa GREVIO – dotyczący Turcji, par. 130, patrz również raport z okresowej wizyty CPT w Polsce w 2009 r., 21 raport ogólny 2010-11, par. 45, patrz również raport CPT z okresowej wizyty w Niemczech w 2015 r., par. 99.

seksualnych, strony powinny przyjąć podejście mające na względzie prawa człowieka i uwzględniać ustanowione na szczeblu międzynarodowym dobre praktyki, które przewidują podejście wielopoziomowe oraz łączenie różnych metod leczenia jak, na przykład, łączenie dobrowolnego leczenia farmakologicznego z terapią poznawczo-behawioralną⁹².

107. Ogólniej, GREVIO zauważa, że w programach terapeutycznych dla przestępców seksualnych uczestniczy niewielu więźniów, ponieważ programy te koncentrują się na przestępcach seksualnych, u których zdiagnozowano zaburzenia parafialne, najczęściej osobach wykorzystujących seksualnie dzieci. GREVIO ponownie wyraża zaniepokojenie, że w programach dla przestępców seksualnych podchodzi do przemocy seksualnej wyłącznie w kategoriach zaburzeń psychicznych lub problemów wynikających z uzależnień⁹³. GREVIO przypomina, że przemoc seksualna, podobnie jak wszystkie formy przemocy wobec kobiet, musi być postrzegana jako zjawisko uwarunkowane płcią społeczno-kulturową i rozumiana jako sposób sprawowania przez mężczyzn władzy nad kobietami i dominowania nad nimi. W Polsce nie ma programów realizowanych w warunkach pozbawienia wolności ani w warunkach wolnościowych, mających na celu zachęcenie sprawców przemocy seksualnej do wzięcia odpowiedzialności za swoje czyny, to jest za przestępstwa na tle seksualnym i trwałej zmiany zachowania. Chociaż programy dla sprawców przemocy domowej mogą obejmować przemoc seksualną, zakres interwencji w ich ramach jest ograniczony. Co więcej, programy te nie są specjalnie przeznaczone dla przestępców seksualnych.

108. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by opracowały programy leczenia wszystkich sprawców przemocy seksualnej, które będą należycie uwzględniać ustalone na arenie międzynarodowej dobre praktyki i będą zbudowane w oparciu o prawa człowieka.

F. Udział sektora prywatnego i mediów (art. 17)

109. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest publicznym organem regulacyjnym, odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania przez media ustawy o radiofonii i telewizji, zakazującej reklam i audycji dyskryminujących ze względu na płeć⁹⁴. Może ona badać skargi, podejmować działania administracyjne i nakładać kary finansowe na nadawców. Rocznie KRRiT wydaje tylko kilka takich decyzji⁹⁵. Jej strategia regulacyjna (2014-2016) wyraźnie kładła nacisk na działania mające na celu promowanie równości kobiet i mężczyzn oraz zapobieganie przedstawianiu przez media negatywnych stereotypów dotyczących kobiet. W związku z tym KRRiT zleciła przeprowadzenie badań dotyczących stereotypowego przedstawiania kobiet w mediach⁹⁶. KRRiT nie przyjęła jednak żadnych wytycznych, które zachęcałyby sektor mediów do formułowania przekazów dotyczących przemocy wobec kobiet w sposób pozbawiony sensacji i niestereotypowy. GREVIO zauważyło również, że obecna strategia regulacyjna KRRiT (2017-2022), w przeciwieństwie do poprzedniej, nie przewiduje zestawu działań ukierunkowanych na promowanie równości kobiet i mężczyzn w mediach.

⁹² Patrz Programy dla sprawców przemocy domowej i seksualnej: art. 16 konwencji stambulskiej. Seria dokumentów dotyczących konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

⁹³ Patrz raport GREVIO – ocena wstępna dotycząca Turcji, par. 130.

⁹⁴ Patrz art. 16c ust. 3 pkt 2 i art. 18 ust. 1 ustawy z 29 lutego 1992 r. o radiofonii i telewizji.

⁹⁵ Zgodnie ze sprawozdaniem krajowym przekazanym GREVIO, w 2018 r. na mocy tylko dwóch decyzji KRRiT nałożyła karę pieniężną na nadawców, których programy zawierały treści dyskryminujące kobiety.

⁹⁶ KRRiT (2020) „Stereotypowe czy nietypowe? Wizerunek kobiet w polskich serialach – sposób prezentacji, obecność, konteksty”.

110. Zgodnie z Krajowym programem przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) KRRiT jest zobowiązana nadawać programy dla dzieci wolne od treści zawierających przemoc. KRRiT uczestniczyła również w konsultacjach dwóch dokumentów samoregulacyjnych, przyjętych przez agencje reklamowe i dostawców usług medialnych, których celem jest zapobieganie brutalnym i dyskryminującym przekazom skierowanym do dzieci⁹⁷. Ponadto, krajowy program wymaga współpracy ministerstw z mediami i KRRiT w ramach działań uświadamiających, mających na celu obalenie stereotypów dotyczących przemocy domowej. Nie przedstawiono jednak żadnych informacji o tych działaniach.

111. Niektóre przedsiębiorstwa medialne i stowarzyszenia dziennikarzy przyjęły własne kodeksy etyczne, które zabraniają pracownikom mediów dyskryminacji ze względu na płeć lub wymagają od nich poszanowania kluczowych zasad, takich jak godność ludzka⁹⁸. Te samoregulacje nie rozwiązują jednak problemu stereotypowego traktowania kobiet. Ponadto, sposób ich stosowania i monitorowania nie jest zbyt jasny.

112. GREVIO zauważa, że w Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie przypisano żadnej roli sektorowi prywatnemu. Krajowy plan działania na rzecz wdrożenia wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka (2017-2020) ma na celu zwiększenie świadomości równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, we współpracy z przedsiębiorstwami i partnerami społecznymi. Nie przedstawiono jednak żadnych informacji o krajowych rozwiązaniach zachęcających sektor prywatny, w tym sektor technologii informacyjnych, do udziału w zapobieganiu przemocy wobec kobiet, w tym do opracowania norm samoregulacyjnych dotyczących zapobiegania molestowaniu seksualnemu w miejscu pracy. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje jednak ustanowienie wewnętrznych organów koordynujących zapobieganie dyskryminacji i molestowaniu seksualnemu na uniwersytetach. Biorąc pod uwagę skalę molestowania seksualnego zgłaszanego przez studentki na uniwersytetach, ważne jest, by rozszerzyć te inicjatywy i zapewnić, że umożliwiają one wykrywanie tej formy przemocy i podejmowanie, w związku z wykrytymi przypadkami, odpowiednich działań⁹⁹.

113. GREVIO zachęca polskie władze, by wspierały i aktywnie promowały zaangażowanie sektora prywatnego, w tym sektora technologii informacyjnych, w zapobieganie przemocy wobec kobiet we wszystkich jej formach, zwłaszcza poprzez opracowywanie wewnętrznych procedur zwalczania molestowania seksualnego kobiet w miejscu pracy. Ze względu na ważną rolę mediów w obalaniu negatywnych przedstawień kobiet i obniżaniu poziomu akceptacji przemocy wobec kobiet, GREVIO zachęca polskie władze, by wprowadziły zachęty lub innego rodzaju wsparcie na rzecz rozwijania standardów samoregulacyjnych dotyczących niestereotypowego i nieseksistowskiego przedstawiania kobiet w mediach, zwłaszcza w reportażach lub artykułach na temat przemocy doznawanej przez kobiety.

⁹⁷ Patrz „Karta ochrony dzieci w reklamie” przyjęta przez Komisję Etyki Reklamy w 2019 r., „Kodeks dobrych praktyk w sprawie szczegółowych zasad ochrony małoletnich w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie” przyjęty przez Stowarzyszenie Internautów w 2014 r.

⁹⁸ Patrz art. 19 (2018) „Polska: Reagowanie na mowę nienawiści”, raport krajowy, str. 40-41.

⁹⁹ Patrz Rzecznik Praw Obywatelskich (2018) „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka nr 25: doświadczenie molestowania wśród studentów i studentek. Analiza i zalecenia” (w j. polskim).

IV. OCHRONA I WSPARCIE

114. Rozdział IV konwencji stambulskiej ma na celu ustanowienie zróżnicowanych, profesjonalnych i skoncentrowanych na ofiarach struktur wsparcia każdej kobiety, która doświadczyła którejś z form przemocy objętych konwencją.

A. Zobowiązania ogólne (art. 18)

115. W art. 18 konwencji stambulskiej określono szereg zasad ogólnych, których należy przestrzegać przy świadczeniu ogólnych i specjalistycznych usług ochrony i wsparcia. Jedną z tych zasad jest zobowiązanie służb do działania w porozumieniu i w sposób skoordynowany, włączając wszystkie właściwe instytucje oraz uwzględniając relacje między ofiarami, sprawcami, dziećmi i ich szerszym środowiskiem społecznym. Złożoność problemu przemocy wobec kobiet wymaga stworzenia systemu interwencji, obejmującego wszystkie obszary działań publicznych, szczególnie administracji i odpowiednie podmioty. Warunkiem skutecznego i spójnego reagowania na wszystkie formy przemocy jest, by działania podejmowane były we wszystkich właściwych obszarach, przez wszystkie właściwe instytucje na szczeblu lokalnym, wojewódzkim i krajowym. Szczególnie ważna jest skuteczna koordynacja działań na szczeblu lokalnym, aby dostosować działania do potrzeb i zapewnić ofiarom zintegrowane usługi.

116. Międzyinstytucjonalną i wielosektorową współpracę w toku udzielania ofiarom przemocy domowej różnych form wsparcia reguluje procedura „Niebieskie Karty”. Na szczeblu gminnym procedura ta jest realizowana przez „gminne zespoły interdyscyplinarne”, złożone z przedstawicieli instytucji publicznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zespoły te koordynują podejmowane w różnych obszarach działania związane z przemocą domową. Ich członkami są przedstawiciele lokalnych: policji, służb pomocy społecznej, sektora opieki zdrowotnej, systemu edukacji, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i organizacji pozarządowych. W razie podejrzenia przemocy domowej, procedura powinna zostać wszczęta przez specjalistów pracujących w wymienionych sektorach, przy użyciu standardowego formularza, który jest przesyłany gminnemu zespołowi interdyscyplinarnemu. Zespół jest następnie odpowiedzialny za zorganizowanie rozmowy z ofiarą, w celu zaproponowania tak zwanego planu pomocy, obejmującego środki wsparcia i ochrony. Plan może obejmować, między innymi, pomoc społeczną, skierowanie do schroniska lub udzielenie informacji o dostępnych ofierze formach wsparcia psychologicznego, finansowego, prawnego, medycznego lub innego. Równocześnie, plan pomocy może określać działania, które ma podjąć policja. Mogą one obejmować, na przykład, regularne kontrole bezpieczeństwa ofiary, informowanie ofiary o postępowaniu w sprawie odpowiedzialności karnej sprawcy, wszczęcie postępowania przygotowawczego lub wnioskowanie do prokuratora o zastosowanie środków zapobiegawczych.

117. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje wysiłki polskich władz zmierzające do ustanowienia, w ramach procedury „Niebieskie Karty”, mechanizmu promującego wielosektorową współpracę w zakresie przemocy domowej na szczeblu lokalnym. GREVIO stwierdziło jednak kilka niedociągnięć jeżeli chodzi o jej zakres i wdrażanie, ograniczających jej potencjał.

118. Po pierwsze, GREVIO zauważyło, że rozwiązania w zakresie ochrony i pogłębiona ocena ryzyka przeprowadzana przez organy ścigania lub służby pomocy społecznej nie są, w wystarczającym stopniu, powiązane z procedurą „Niebieskie Karty”. Brakuje regularnej współpracy pomiędzy gminnymi zespołami interdyscyplinarnymi z jednej strony, a sądami, prokuraturą i kuratorami sądowymi¹⁰⁰ z drugiej strony, które, na mocy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie są zobowiązane do udziału w pracach gminnych zespołów interdyscyplinarnych. Jeżeli nie zostanie ocenione zagrożenie kobiet-ofiar przemocy domowej i ich dzieci, podmioty świadczące usługi wsparcia, w tym schroniska dla ofiar przemocy domowej, nie będą mogły zaoferować odpowiednich wsparcia i ochrony. Są doniesienia o schroniskach, które nie wdrażają rozwiązań w zakresie ochrony¹⁰¹, oraz o objętych procedurą „Niebieskie Karty” kobietach, które doświadczyły przemocy, a nawet zostały zabite¹⁰². GREVIO przypomina, że art. 18 wymaga od stron zapewnienia skutecznej współpracy wszystkich właściwych organów państwowych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, tak by chronić i wspierać ofiary i świadków wszystkich form przemocy objętych konwencją. Strony powinny również zapewnić, że podejmowane działania opierać się będą na zintegrowanym podejściu, mającym na celu zapewnienie ofiarom bezpieczeństwa, i uwzględniającym ich potrzeby, odpowiednio do okoliczności.

119. Po drugie, procedura „Niebieskie Karty” i większość związanych z nią usług opierają się na neutralnym pod względem płci społeczno-kulturowej podejściu do zjawiska przemocy domowej, co nie pozwala specjalistom, w toku działań, uwzględniać szczególnych cech wiktyimizacji kobiet, w tym potrzeby wzmacniania ich samodzielnej pozycji, ani stosować długoterminowych rozwiązań, takich jak szkolenia zawodowe, zapewnienie mieszkania i przyznanie wsparcia finansowego. Rozwiązania oferowane kobietom-ofiarom przemocy domowej w ramach procedury „Niebieskie Karty” nie tylko dają im fałszywe poczucie bezpieczeństwa, ale też nie zawsze odpowiadają ich realnym potrzebom. Choć GREVIO z zadowoleniem odnotowuje inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym przez urzędników i usługodawców, mające na celu zmniejszenie zależności pokrzywdzonych kobiet od oprawców, na przykład poprzez umożliwienie im znalezienia długoterminowego zatrudnienia i zakwaterowania, to podkreśla zarazem potrzebę mocniej sformalizowanego włączenia takich rozwiązań do procedury „Niebieskie Karty”.

120. Ponadto, GREVIO zwraca uwagę, że wspomniane działania odnoszą się tylko do przemocy domowej, to jest do jednej z form przemocy objętych konwencją stambulską. Nie są przewidziane podobne rozwiązania na wypadek innych form przemocy wobec kobiet. Jest to tym bardziej uderzające, zważywszy pilną konieczność wypracowania kompleksowego podejścia do zwalczania przemocy seksualnej i zapobiegania gwałtom. Podobnie, problem wczesnych i przymusowych małżeństw, który dotyka wielu romskich kobiet, może zostać rozwiązany jedynie dzięki kompleksowemu i międzyinstytucjonalnemu podejściu, mającemu na celu doprowadzenie do rzeczywistej zmiany.

121. GREVIO wzywa polskie władze, by stworzyły warunki współpracy wszystkich właściwych instytucji, w tym organów ścigania, sądów, prokuratury, kuratorów sądowych i służb wsparcia kobiet-ofiar przemocy, w celu zapewnienia zinstytucjonalizowanej współpracy w zakresie wszystkich form przemocy wobec kobiet

¹⁰⁰ Patrz Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczący wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, 2016, KPS.410.004.00.2015.

¹⁰¹ Patrz rozdział IV, część dotycząca art. 23 („Schroniska”).

¹⁰² Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz również Agencja Praw Podstawowych UE (FRA) (2019) „Women as victims of partner crime, Justice for victims of violence crime, Part IV”, str. 47-48.

objętych konwencją stambulską, na podstawie procedur i wytycznych adresowanych do właściwych specjalistów, określających szczególne potrzeby kobiet-ofiar przemocy, odpowiednio do formy doznanej przemocy.

122. Jeżeli chodzi o współpracę międzyinstytucjonalną, której przedmiotem są przypadki przemocy domowej objęte procedurą „Niebieskie Karty”, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by włączyły do tej procedury ocenę ryzyka i stosowanie środków ochronnych oraz by zapewniły, że rozwiązania proponowane w ramach procedury opierać się będą na postrzeganiu zjawiska przemocy domowej jako uwarunkowanego płcią społeczno-kulturową i będą mieć na celu wzmocnienie samodzielnej pozycji i ekonomicznej niezależności kobiet-ofiar przemocy.

B. Informowanie (art. 19)

123. Informacje o usługach wsparcia ofiar przemocy domowej są przekazywane na wiele sposobów, zwłaszcza na poziomie lokalnym. W ramach procedury „Niebieskie Karty” ofiary muszą być informowane o pomocy, którą mogą uzyskać. Zgodnie z Krajowym programem przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014–2020), gminy, powiaty i województwa są zobowiązane informować ofiary o środkach dostępnych w ramach wsparcia socjalnego, prawnego i innego rodzaju.

124. GREVIO przyjmuje do wiadomości informacje przedstawione przez polskie władze, dotyczące licznych inicjatyw podejmowanych przez władze lokalne, w szczególności przygotowywania kampanii i materiałów informacyjnych. Jednak, jak wspomniano wcześniej¹⁰³, małe gminy, szczególnie na terenach wiejskich, nie zawsze dysponują zasobami lub wiedzą fachową, aby wdrożyć takie działania. Mieszkające na terenach wiejskich kobiety-ofiary przemocy mają zatem mniejsze szanse uzyskania informacji o przysługujących prawach i dostępnej pomocy. GREVIO podkreśla zatem konieczność zapewnienia, że informacje o usługach wsparcia będą docierały do wszystkich kobiet narażonych na przemoc domową, niezależnie od miejsca zamieszkania. Wydaje się, że większość materiałów informacyjnych, w tym formularze „Niebieska Karta”, nie są dostępne dla kobiet niepełnosprawnych które, aby uzyskać wsparcie, często zdane są na pomoc osoby trzeciej, na przykład krewnego.

125. Na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, jak również na stronach 16 urzędów wojewódzkich, znajdują się bazy danych dotyczących różnych usług wsparcia ofiar przemocy domowej, w tym specjalistycznych usług wsparcia, schronisk i usług realizowanych przez organizacje pozarządowe. GREVIO podziela jednak obawy Rzecznika Praw Obywatelskich, że bazy danych nie były aktualizowane w czasie pandemii COVID-19, tak by dostarczać aktualnych informacji o zmianach w funkcjonowaniu służb wsparcia, w tym o warunkach przyjmowania do schronisk¹⁰⁴. Ponadto, nie jest jasne, w jakim stopniu ofiary będą informowane o niedawno przyznanym organom ścigania prawie nakazania agresywnemu partnerowi tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania. Wydaje się, że brak informacji o nakazach ochronnych oraz o tym, kiedy i jak się o nie ubiegać, powstrzymuje wiele kobiet od starania się o nie¹⁰⁵. GREVIO jest przekonane, że

¹⁰³ Patrz rozdział II, część dotycząca art. 7 („Kompleksowa i skoordynowana polityka”) oraz art. 8 („Zasoby finansowe”).

¹⁰⁴ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, czerwiec 2020 r., str. 29.

¹⁰⁵ The Advocates for Human Rights, Pologne – Zgodność z konwencją w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, sprawozdanie dla Komitetu

nowe nakazy doraźne poprawią tę sytuację.

126. O wiele bardziej niepokoi GREVIO ograniczony zakres informacji, do których mają dostęp kobiety-ofiary innych form przemocy objętych konwencją stambulską. Chociaż na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości znajdują się ogólne informacje adresowane do wymagających pomocy prawnej ofiar przestępstw, ale wydaje się, że nie ma żadnych informacji adresowanych specyficznie do ofiar przemocy seksualnej i zgwałcenia. Ponadto, nie wydaje się, by podejmowano szczególne wysiłki, by informować kobiety narażone na inne formy przemocy, w tym wczesne i przymusowe małżeństwa, nękanie i molestowanie seksualne.

127. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz szerszego rozpowszechniania informacji o środkach prawnych i usługach wsparcia dostępnych ofiarom wszystkich form przemocy wobec kobiet, w języku i formie dla nich zrozumiałych, w szczególności by zintensyfikowały wysiłki na rzecz zapewnienia, że wszyscy właściwi specjaliści przyjmą bardziej proaktywne podejście do udzielania ofiarom informacji.

C. Wsparcie ogólne (art. 20)

1. Usługi socjalne

128. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ofiary przemocy domowej mają prawo do bezpłatnego poradnictwa psychologicznego, socjalnego i zawodowego. Ponadto, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, mają one prawo do tymczasowego wsparcia finansowego. Indywidualne plany pomocy, opracowywane w ramach procedury „Niebieskie Karty”, kierują ofiary do instytucji udzielających wsparcia psychologicznego, socjalnego i zawodowego oraz finansowego. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że ofiary przemocy domowej mają prawnie zagwarantowany dostęp do szeregu usług socjalnych. Zauważa jednak że, w praktyce, zakres takiej pomocy może być stosunkowo ograniczony. Zakres wsparcia udzielanego w ramach procedury „Niebieskie Karty” ustalany jest przez pracowników socjalnych, ale zależy również od dostępnych środków finansowych. Świadczenie usług socjalnych powierzone jest władzom w powiatach i gminach. Te ostatnie prowadzą i finansują gminne ośrodki pomocy społecznej. Zakres usług socjalnych dla ofiar przemocy domowej jest różny, zależy od infrastruktury oraz zasobów ludzkich i środków finansowych przeznaczanych na ten cel przez daną gminę. Mimo że większość ośrodków pomocy społecznej oferuje ofiarom przemocy domowej wsparcie psychosocjalne, oferta różni się w poszczególnych gminach, a niektóre rodzaje wsparcia, takie jak pomoc finansowa czy poradnictwo zawodowe, nie zawsze są dostępne¹⁰⁶. W całym kraju najczęstszymi problemami w obszarze pomocy społecznej są bardzo niski poziom zatrudnienia i ograniczone środki finansowe oraz duża liczba zadań, których realizacji oczekuje się od pracowników socjalnych, w tym członków zespołów interdyscyplinarnych.

129. Problemy te szczególnie odczuwają kobiety mieszkające na terenach wiejskich, które często mają ograniczony dostęp do usług socjalnych dostosowanych do ich potrzeb. GREVIO z zainteresowaniem odnotowuje, że Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Przeciwko Torturom, 2019 r., par. 18.

¹⁰⁶ Patrz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia dla osób doznających przemocy, 2017, Raport NIK dotyczący pomocy osobom dotkniętym przemocą domową, 2016, KPS.410.004.00.2015.

zachęca władze lokalne, by tworzyły punkty konsultacyjne, udzielające pomocy ofiarom przemocy domowej. W 2019 r. funkcjonowały 503 punkty konsultacyjne, często zlokalizowane w ośrodkach pomocy społecznej¹⁰⁷. W gminach wiejskich służby publiczne są często jedynymi, które oferują ofiarom przemocy domowej wsparcie psychosocjalne. Jednak ich godziny otwarcia i zakres interwencji znacznie się różnią. W niektórych gminach punkty poradnictwa są połączone z ośrodkami pomagającymi osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków, co stwarza ryzyko mieszania przemocy domowej z problemami alkoholowymi lub narkotykowymi. Takie podejście dominuje w Polsce, ale ukrywa ono pierwotne przyczyny przemocy domowej i nie stanowi ono odpowiedzi na specyficzne potrzeby kobiet-ofiar przemocy domowej.

130. Ponadto, 219 centrów interwencji kryzysowej (CIK), prowadzonych przez powiaty, oferuje pomoc psychologiczną i socjalną oraz schronienie w sytuacjach kryzysowych (przemoc, próby samobójcze, depresja itp.). W praktyce jednak, ze względu na ograniczony dostęp do specjalistycznych usług (patrz poniżej), większość korzystających z nich to kobiety-ofiary przemocy domowej. Ze względu na trudności, jakie ma wiele gmin z uzyskaniem funduszy niezbędnych do prowadzenia centrów interwencji kryzysowej, często nie są one w stanie zapewnić natychmiastowego wsparcia. Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu są one w stanie odpowiednio zaspokajać potrzeby kobiet, którym grozi przymusowe małżeństwo lub okaleczenie żeńskich narządów płciowych, lub które doświadczyły przemocy seksualnej, zgwałcenia, molestowania seksualnego lub nękania. W związku z brakiem wyspecjalizowanych służb wsparcia na wypadek większości form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, należy zapewnić, by na ogólne usługi, świadczone na szczeblu lokalnym przez ośrodki pomocy społecznej, centra interwencji kryzysowej i inne instytucje, przeznaczane były wystarczające środki, tak by umożliwić kobietom odzyskanie równowagi po doświadczeniu przemocy, zapewniając im doradztwo prawne i psychologiczne, pomoc finansową, zakwaterowanie, szkolenia, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, zgodnie z art. 20 konwencji stambulskiej. Ma to szczególne znaczenie dla kobiet romskich, które mogą być zagrożone wczesnymi i przymusowymi małżeństwami i których złożone potrzeby często wymagają kompleksowego podejścia. GREVIO wskazuje możliwość zwiększenia liczby mediatorów romskich, w ramach odpowiednich służb pomocy społecznej¹⁰⁸, jak wskazano w zaleceniu CM/Rec(2012)9 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie mediacji jako skutecznego środka promowania poszanowania praw człowieka i integracji społecznej Romów. Pozytywne efekty wysokiej jakości rozwiązań w zakresie mediacji ze społecznościami romskimi są dobrze znane i kobiety romskie, które zwracają się o pomoc do władz polskich, powinny mieć do nich stały dostęp.

131. Większość służb pomocy społecznej zapewnia ofiarom przemocy tymczasowe zakwaterowanie, zaś Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie przewiduje przyjmowanie na szczeblu gmin uchwał umożliwiających przydzielanie ofiarom przemocy domowej mieszkań socjalnych na dłuższy okres. Od 2019 r. przyjęto 54 tego rodzaju uchwały, co spowodowało znaczne skrócenie oczekiwania na mieszkania socjalne w gminach, które przyjęły takie uchwały¹⁰⁹. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje tworzenie lokalnych programów mieszkalnictwa socjalnego, stanowiących niezbędny krok ku trwałemu

¹⁰⁷ Patrz sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020), w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r., wrzesień 2020 r..

¹⁰⁸ W 2017 r. tylko dwóch mediatorów ze społeczności romskiej było zatrudnionych przez służby pomocy społecznej lub gminy. Patrz CAHROM (2017) Raport tematyczny z wizyty CAHROM w sprawie mediacji na rzecz Romów (2017)16, str. 16.

¹⁰⁹ *Tamże*

wzmocnieniu samodzielnej pozycji ofiar przemocy domowej. Zauważa jednak, że w 2019 r. tylko 65 kobiet-ofiar przemocy skorzystało z priorytetowego dostępu do mieszkań, a zatem narzędzie to nie jest jeszcze powszechnie stosowane.

132. Wreszcie, GREVIO z niepokojem zauważa, że w przypadkach przemocy pomoc społeczna jest często udzielana bez wzięcia pod uwagę wzajemnie oddziałujących czynników, takich jak niepełnosprawność, bezdomność, wiek i płeć społeczno-kulturowa. Uniemożliwia to wielu kobietom, zwłaszcza kobietom narażonym na dyskryminację wielokrotną, takim jak kobiety starsze, niepełnosprawne i zajmujące się prostytutką, odbudowanie swojego życia wykorzystując oferowane wsparcie¹¹⁰. W tym kontekście GREVIO zauważa, że dostęp migrantek do usług socjalnych zależy od ich statusu pobytowego.

133. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły dodatkowe rozwiązania, tak by w całym kraju zapewnić kobietom-ofiarom wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską dostęp do usług ułatwiających im odzyskanie równowagi i samodzielności, w szczególności do mieszkań, pomocy w edukacji i szkoleniach oraz pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by czuwały, by służby pomocy społecznej na szczeblu lokalnym miały zapewnione odpowiednie środki, umożliwiające im skuteczne wykonywanie zadań, oraz by wspierały współpracę między wszystkimi służbami pomocy społecznej pracującymi z kobietami narażonymi na przemoc, w tym z kobietami bezdomnymi, starszymi i niepełnosprawnymi.

2. Opieka zdrowotna

134. Publiczna opieka zdrowotna odgrywa ważną rolę w zapobieganiu przemocy i zapewnianiu opieki medycznej ofiarom różnych form przemocy objętych konwencją stambulską. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa minimalne standardy dla sektora opieki zdrowotnej. Przewiduje ona obowiązek lekarzy dokumentowania przyczyny i rodzaju obrażeń, z wykorzystaniem standardowego zaświadczenia lekarskiego, określonego przez Ministerstwo Zdrowia¹¹¹. W praktyce wydawanie takich zaświadczeń nie jest ani obowiązkowe, ani systematyczne. W toku szkoleń prowadzonych każdego roku przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych personel opieki zdrowotnej uczony jest jak wykrywać przypadki przemocy domowej, głównie na potrzeby procedury „Niebieskie Karty”. Działania te kierowane są jednak raczej do pielęgniarek niż do lekarzy. Ponadto, personel opieki zdrowotnej rzadko inicjuje procedurę „Niebieskie Karty”¹¹². Podkreślając potrzebę lepszego szkolenia całego personelu opieki zdrowotnej w zakresie wykrywania przypadków przemocy domowej i wspierania kobiet-ofiar przemocy domowej, GREVIO podnosi problem samodzielnego podejmowania decyzji przez ofiary jeżeli chodzi o zwracanie się o opiekę medyczną, w sytuacji gdy personel opieki zdrowotnej ma obowiązek wszczynać procedurę „Niebieskie Karty”¹¹³.

¹¹⁰ Mostowska, M. & Dębska, K. (2020) An ambiguous hierarchy of inequalities. The political intersectionality of older women's homelessness in Poland, *Journal of Gender Studies*, 29(4), str. 443-456.

¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie.

¹¹² W 2019 r. spośród 94.726 formularzy „Niebieska Karta - A” 0,69% zostało wypełnionych przez przedstawiciela zawodu medycznego (patrz sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020), w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r., wrzesień 2020 r.).

¹¹³ Patrz rozdział IV, część dotycząca art. 28 („Zgłaszanie zdarzeń przez specjalistów”).

135. Ogólnie rzecz biorąc, niewiele jest wytycznych lub procedur, które umożliwiają personelowi opieki zdrowotnej identyfikację ofiar różnych form przemocy objętych konwencją stambulską oraz odpowiednie reagowanie na ich potrzeby. Wyjątkiem jest procedura udzielania pomocy ofiarom przemocy seksualnej, która jednak wydaje się być słabo znana i rzadko stosowana przez personel opieki zdrowotnej¹¹⁴. Brak zachęt dla sektora opieki zdrowotnej, by wspierać kobiety-ofiary przemocy, jest szczególnie niepokojący, biorąc pod uwagę, że kobiety zagrożone przemocą, w tym kobiety z terenów wiejskich, kobiety niepełnosprawne, kobiety romskie oraz kobiety LGBTI, napotykają bariery w dostępie do opieki zdrowotnej. Wobec braku wyspecjalizowanych usług wsparcia ofiar większości form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy seksualnej, odpowiednie reagowanie przez personel opieki zdrowotnej ma zasadnicze znaczenie dla fizycznego i psychicznego dobrostanu ofiar oraz ich szans na sprawiedliwość.

136. Aby poprawić dostępność opieki zdrowotnej, w niektórych gminach działa kilkanaście „pielęgniarek środowiskowych”, które udzielają wstępnych porad medycznych społecznościom romskim¹¹⁵. Nie jest im jednak wyraźnie powierzone wykrywanie przypadków przemocy wobec kobiet lub zapobieganie jej, ani kierowanie ofiar do wyspecjalizowanych służb. Ponadto, GREVIO jest szczególnie zaniepokojone sytuacją rumuńskich kobiet romskich mieszkających w Polsce, w niektórych przypadkach od kilkudziesięciu lat, które nie korzystają z żadnych usług socjalnych ani opieki zdrowotnej, przewidzianych przez Krajowy program integracji społeczności romskiej, ponieważ nie mieszczą się w kategorii „mniejszości etnicznej” w rozumieniu ustawy z 6 stycznia 2005 r. Wskazano również, że rumuńscy Romowie często żyją w skrajnym ubóstwie (w nielegalnych obozowiskach) i napotykają szczególne przeszkody w dostępie do opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, wynikające z braku dokumentów tożsamości, stałego miejsca zamieszkania, ubezpieczenia zdrowotnego oraz stygmatyzacji społecznej¹¹⁶. I tak, ponieważ rumuńskie kobiety romskie same ponoszą koszty opieki zdrowotnej, szukają pomocy medycznej tylko w sytuacjach krytycznych¹¹⁷. Niektóre otrzymują doraźne i ograniczone w czasie wsparcie medyczne i socjalne, w ramach interwencji organizacji pozarządowych i władz lokalnych. Istnieje jednak potrzeba wprowadzenia bardziej systematycznego i ciągłego wsparcia medycznego i psychospołecznego, adresowanego do rumuńskich kobiet romskich, które są narażone na różne formy przemocy w rodzinie i poza nią, zwłaszcza na przymusowe małżeństwa, oraz by je usamodzielnic.

137. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły dostęp kobiet-ofiar form przemocy objętych konwencją stambulską do opieki zdrowotnej, finansowanej na wystarczającym poziomie, w szczególności by:

- a. identyfikowane były ofiary wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, odpowiednio zaspokajane były ich potrzeby w zakresie opieki medycznej oraz by kierowane były one do odpowiednich, najlepiej wyspecjalizowanych, służb wsparcia,**
- b. opracowane zostały i wdrożone procedury i wytyczne gwarantujące, że wszyscy pracownicy systemu opieki zdrowotnej odpowiednio traktować będą kobiety-ofiary wszystkich form przemocy, zważywszy zwłaszcza, że kobiety narażone na**

¹¹⁴ Patrz rozdział IV, część poświęcona art. 25 („Usługi wsparcia dla ofiar przemocy seksualnej”).

¹¹⁵ CAHROM (2016), Raport tematyczny grupy ekspertów do spraw mediatorów do spraw zdrowia Romów, CAHROM (2016)7.

¹¹⁶ Kostka, J. (2018), No country for poor people: case study of the Romanian Roma Migrants in Poland, *Intersections*, tom 4.

¹¹⁷ Nomada (2014), Systemic exclusion and pathway to integration: the situation of Romanian Roma in Wrocław, str. 6-9.

dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie i, w szczególności kobiety niepełnosprawne, migrantki i kobiety romskie, poszukując pomocy mogą napotykać znaczne trudności,

- c. bezpłatnie wydawane były dokumenty zawierające dane z zakresu medycyny sądowej, które mogą być wykorzystywane w postępowaniu karnym.**

D. Wsparcie specjalistyczne (art. 22)

138. Wsparcie specjalistyczne ma złożony cel: umożliwienie ofiarom wzięcia odpowiedzialności za siebie dzięki optymalnemu wsparciu i pomocy, dostosowanych do ich konkretnych potrzeb. Większość z tych zadań najlepiej realizują organizacje kobiece, jak i władze lokalne, które dysponują wyspecjalizowanym i doświadczonym personelem, mającym rozległą wiedzę o przemocy wobec kobiet motywowanej płcią społeczno-kulturową. Ważne jest zapewnienie, by specjalistyczne usługi wsparcia były wystarczająco rozsiane w całym kraju i dostępne dla wszystkich ofiar. Ponadto, służby i ich pracownicy powinni być w stanie reagować na różne rodzaje przemocy objętej konwencją stambulską i zapewniać wsparcie wszystkim grupom ofiar, w tym grupom, do których trudno dotrzeć.

139. W Polsce działa 37 „specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie”, finansowanych przez rząd centralny i nadzorowanych przez administrację powiatową; ich działanie uregulowane jest przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej¹¹⁸. Ośrodki te, często prowadzone przez organizacje pozarządowe lub religijne, odpowiadają za zapewnienie ofiarom przemocy domowej poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego i socjalnego, stacjonarnie lub w formie konsultacji. W tym celu muszą, między innymi, systematycznie oceniać zagrożenie ofiary oraz bezpieczeństwo jej dzieci. Muszą zatrudniać psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych, prawników i personel opieki zdrowotnej. Muszą one również współpracować z innymi właściwymi instytucjami oraz monitorować sytuację ofiar po opuszczeniu ośrodka. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje powołanie służb, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa ofiarom i udzielanie im wszechstronnego wsparcia. Służb tych jest jednak niewiele i w większości województw są tylko jeden lub dwa ośrodki zlokalizowane w dużych miastach. Ponadto, chociaż głównie to kobiety i dzieci korzystają z tych placówek, tylko jedna z nich, prowadzona przez kobiecą organizację pozarządową, wspiera wyłącznie kobiety-ofiary i ich dzieci. Wreszcie, GREVIO jest zaniepokojone podejściem przyjętym przez prowadzące niektóre z tych ośrodków organizacje społeczeństwa obywatelskiego, koncentrujące się na doprowadzaniu do ponownego nawiązywania relacji kobiet z ich uciekającymi się do przemocy partnerami, zamiast pomagać kobietom wychodzić z traumy i usamodzielniać się. Do tego dochodzi ogólny brak odpowiednio przeszkolonych specjalistów, zapewniających kobietom-ofiarom przemocy ze strony partnera opiekę i wsparcie po traumatycznych przeżyciach¹¹⁹.

140. GREVIO stwierdza, że specjalistyczne ośrodki wsparcia są dostępne dla ofiar przemocy domowej, za skierowaniem lub bez, objętych procedurą „Niebieskie Karty” lub które zostaną nią objęte. Jeżeli kobieta decyduje się na zasięgnięcie porady, uruchamia to zazwyczaj procedurę „Niebieskie Karty”, co umożliwia zwłaszcza skontaktowanie się gminnego zespołu interdyscyplinarnego ze sprawcą, poinformowanie go o odpowiedzialności

¹¹⁸ Patrz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

¹¹⁹ Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO.

karnej, którą może ponieść i o programach dla sprawców przemocy¹²⁰. Kobiety-ofiary przemocy, które obawiają się takiego postępowania lub nie są gotowe, by wszcząć formalną procedurę, prawdopodobnie nie zwrócą się o pomoc do służb publicznych. Dlatego GREVIO podkreśla kluczowe znaczenie usług świadczonych przez niezależne kobiece organizacje pozarządowe, które działają w atmosferze zaufania i mogą ułatwić kobietom dzielenie się swoimi doświadczeniami.

141. CPK (Centrum Praw Kobiet) jest wiodącą kobiecą organizacją pozarządową, oferującą kobietom-ofiarom przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową szeroki zakres usług wsparcia. W ośmiu dużych miastach prowadzi ono ośrodki poradnictwa dla kobiet, oferujące doradztwo, zakwaterowanie, wsparcie zawodowe i prawne, w tym pomoc w toku rozpraw sądowych i przy zgłaszaniu policji. Inne umiejscowione w miastach organizacje pozarządowe działające na rzecz kobiet i praw człowieka oferują różne formy poradnictwa psychosocjalnego i prawnego kobietom-ofiarom przemocy, w tym przemocy domowej i seksualnej. Jednak coraz bardziej niestabilne finansowanie świadczenia takich usług przez organizacje pozarządowe prowadzi do ograniczania ich działalności, a nawet zagraża ich istnieniu¹²¹.

142. Wreszcie, GREVIO z niepokojem odnotowuje brak specjalistycznego wsparcia i doradztwa na wypadek przemocy innej niż przemoc domowa. Brak jakichkolwiek tego rodzaju usług na wypadek nękania, molestowania seksualnego, przymusowych małżeństw, okaleczania żeńskich narządów płciowych lub przymusowej aborcji/sterylizacji. Ponadto, nieliczne specjalistyczne usługi, zwłaszcza na wypadek przemocy seksualnej i zgwałcenia, dostępne są w miastach, co tworzy problem ich geograficznego rozmieszczenia.

143. Przypominając o znaczeniu specjalistycznego wsparcia i poradnictwa udzielanego przez kobiety kobietom, które doświadczyły którejkolwiek z form przemocy objętych konwencją stambulską, GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły lub rozwinęły w całym kraju odpowiednie specjalistyczne usługi wsparcia, ukształtowane z uwzględnieniem podejścia mającego na względzie aspekt płci społeczno-kulturowej, adresowane do kobiet-ofiar wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, a także ich dzieci. Celem powinno być zapewnienie doraźnej, średnio- i długoterminowej pomocy, w oparciu o solidną wiedzę specjalistyczną wyspecjalizowanych służb wspierania kobiet w społeczeństwie obywatelskim.

E. Schroniska (art. 23)

144. Kobiety narażone na przemoc domową mogą skorzystać ze schronienia w różnego rodzaju placówkach: „specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie”, „domach dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży” oraz, w niektórych przypadkach, w lokalnych jednostkach pomocy społecznej (ośrodki interwencji kryzysowej i ośrodki wsparcia). Standardy jakości i zakres ich działania różnią się, podobnie jak dostępność: większość z nich jest zlokalizowana w miastach i nie jest dostępna dla kobiet niepełnosprawnych.

145. Specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oferują ofiarom przemocy domowej i ich dzieciom, bezwarunkowo i niezależnie od dochodu, schronienie przez trzy miesiące, z możliwością przedłużenia pobytu. W 2018 r. dostępnych było 606 miejsc w schroniskach dla ofiar przemocy domowej i ich dzieci. GREVIO z zadowoleniem

¹²⁰ Patrz rozporządzenie Rady Ministrów z 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty”.

¹²¹ Patrz rozdział II, część dotycząca art. 8 („Zasoby finansowe”).

odnotowuje, że placówki, będące jedynym rodzajem schronienia dla ofiar przemocy domowej, zapewniają ofiarom zakwaterowanie, ochronę i różne usługi wsparcia. GREVIO zauważa jednak, że tylko jeden z tych ośrodków (prowadzony przez kobiecą organizację pozarządową) oferuje usługi wyłącznie kobietom-ofiarom przemocy i ich dzieciom oraz w oparciu o podejście skoncentrowane na kobiecie, podczas gdy pozostałe ośrodki przyjmują zarówno kobiety, jak i mężczyzn-ofiary przemocy domowej oraz działają w oparciu o podejście neutralne jeżeli chodzi o płć społeczno-kulturową¹²².

146. Domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży nadzorowane są przez władze lokalne i często prowadzone przez organizacje religijne lub pozarządowe. Matkom małoletnich dzieci, kobietom w ciąży oraz wszystkim innym osobom opiekującym się małoletnimi dziećmi zapewniają one schronienie przez 12 miesięcy. W 2018 r. w 19 takich domach było 389 miejsc. Schroniska te robią więcej niż tylko zaspokajają potrzeby kobiet-ofiar przemocy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej¹²³ muszą one spełniać określone standardy i chronić ofiary przed prześladowcami oraz organizować działania służące wzmocnieniu samodzielnej pozycji mieszkańców. Zwrócono jednak uwagę GREVIO, że ośrodki te nie zawsze zapewniają wystarczającą ochronę i wsparcie, kobiety-ofiary przemocy domowej mogą być narażone na wtórną wiktymizację¹²⁴. Dzieje się tak dlatego, że nie są systematycznie przeprowadzane indywidualne oceny ryzyka i nie zawsze instalowane są techniczne środki bezpieczeństwa. Ponadto, wiele z tych domów nie zapewnia kobietom-ofiarom przemocy wsparcia w przezwyciężaniu traumatycznych przeżyć i odzyskiwaniu samodzielności. Wydaje się, że władze rzadko kontrolują jakość oferowanych usług. GREVIO podkreśla pilną potrzebę ponownego zdefiniowania i oceny standardów tych placówek jeżeli chodzi o bezpieczeństwo i wsparcie ofiar. Należy również ustalić jasne kryteria dotyczące kwalifikacji i kompetencji pracowników, tak by byli oni odpowiednio przygotowani do wspierania kobiet-ofiar przemocy domowej.

147. Niektóre ośrodki wsparcia i ośrodki interwencji kryzysowej oferują również schronienie przez trzy miesiące, są one dostępne, ale nie zarezerwowane, dla kobiet-ofiar przemocy. W 2018 r. dysponowały one 1.722 miejscami dla osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Chociaż kobiety narażone na wszystkie formy przemocy mogą być przyjmowane do tych ośrodków, GREVIO zauważa, że z powodu szerokiego zakresu ich interwencji i braku jednolitych standardów nie zawsze zapewniają one wsparcie, które odpowiada specyficznym potrzebom kobiet.

148. W związku z tym GREVIO wyraża zaniepokojenie niewielką liczbą schronisk, które można uznać za specjalistyczne schroniska dla kobiet, zapewniające wsparcie kobietom i ich dzieciom, pomagające im przezwyciężyć traumatyczne przeżycia, wyjść z relacji opartych na przemocy, odzyskać poczucie własnej wartości i stworzyć podstawy niezależnego życia, odpowiadającego ich oczekiwaniom¹²⁵. Kobiety-ofiary przemocy domowej borykają się z licznymi i wzajemnie powiązаныmi problemami w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, finansowymi oraz dotyczącymi dobra ich dzieci, które należy rozwiązywać mając na względzie wymóg wzmocnienia samodzielnej pozycji kobiet i podejście mające na względzie

¹²² Patrz raport krajowy Women Against Violence Europe (WAVE) za 2019 r., str. 117.

¹²³ Patrz rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla samotnych matek i kobiet w ciąży.

¹²⁴ Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO, patrz także NIK (2020) „Wsparcie potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży” (w j. polskim), LBY.430.001, Mostowska, M & Dębska, K (2020) The Conspicuous Hidden Curriculum and Young Women's Daily Lives in Polish Crisis Accommodation, *The British Journal of Social Work*.

¹²⁵ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 33.

aspekt płci społeczno-kulturowej.

149. GREVIO podkreśla zatem pilną potrzebę zwiększenia liczby wyspecjalizowanych schronisk przeznaczonych dla kobiet-ofiar przemocy i ich dzieci, tak by zbliżyć się do minimalnego standardu, to jest jednego miejsca w schronisku na rodzinę na 10.000 mieszkańców¹²⁶. Tworzenie nowych miejsc w ośrodkach dla mężczyzn i kobiet nie jest odpowiednim środkiem, by osiągnąć ten cel.

150. Aby zapewnić kobietom-ofiarom przemocy i ich dzieciom odpowiedni dostęp do właściwych, bezpiecznych i odpowiednich schronisk, zgodnie z wymogami art. 23 konwencji stambulskiej, GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania na rzecz:

- a. ustanowienia jasnych i jednolitych standardów dotyczących miejsc schronienia dla kobiet-ofiar przemocy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa, wspierania usamodzielniania się kobiet i szkolenia personelu pracującego w placówkach, uznając zasadę, że jedynie specjalistyczne placówki dla kobiet i ich dzieci mogą zaspokoić ich szczególne potrzeby oraz spełnić wymogi konwencji stambulskiej,**
- b. zwiększenia liczby specjalistycznych schronisk dla kobiet i ich dzieci lub liczby miejsc w takich ośrodkach, na terenie całego kraju, jednocześnie kontrolując jakość świadczonych usług i zapewniając stabilne finansowanie ich działania,**
- c. zapewnienia równego dostępu do specjalistycznych schronisk wszystkim kobietom-ofiarom form przemocy objętych konwencją stambulską, w tym kobietom niepełnosprawnym, kobietom mieszkającym na terenach wiejskich, starszym kobietom, migrantkom i kobietom zajmującym się prostytutką.**

F. Telefony zaufania (art. 24)

151. Wstępne informacje i pomoc udzielane są ofiarom przemocy domowej przez wiele telefonicznych linii zaufania. „Niebieska Linia” – krajowa infolinia dla ofiar przemocy domowej – działa 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu i oferuje bezpłatne wsparcie psychologiczne i poradnictwo, telefonicznie lub mailowo. Infolinia jest dostępna w języku polskim, a przez cztery godziny w tygodniu oferuje wsparcie także w języku rosyjskim i angielskim. Trzy razy w tygodniu udzielane są również porady prawne. Usługa jest finansowana ze środków publicznych i świadczona przez organizację pozarządową w imieniu Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Oprócz policyjnej infolinii, Komenda Główna Policji prowadzi bezpłatną „gorącą linię dla ofiar przemocy domowej”, która udziela informacji, zwłaszcza o procedurach policyjnych. Od 2019 r. działa infolinia dla ofiar przestępstw, finansowana z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym. W kwietniu 2020 r. Komenda Stołeczna Policji uruchomiła bezpłatną aplikację mobilną „Twój Parasol”, która umożliwia ofiarom przemocy domowej uzyskanie szybkiej pomocy doraźnej oraz porad i informacji, poprzez ukryte narzędzia aplikacji¹²⁷.

152. Na szczeblu lokalnym władze miejskie, lokalne ośrodki wsparcia lub organizacje pozarządowe prowadzą wiele telefonów zaufania w sprawach przemocy domowej. Niektóre, ale nie wszystkie, koncentrują się na przemocy domowej i oferują bezpłatne wsparcie przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje istnienie różnych ogólnopolskich i lokalnych infolinii, bezpłatnie dostępnych dla ofiar przemocy domowej, zauważa jednak, że ich usługi nie przewidują innych form przemocy objętych

¹²⁶ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 135.

¹²⁷ Patrz strona internetowa Rady Europy „Prawa kobiet a epidemia Covid-19”.

konwencją stambulską. Ponadto, żadna z wymienionych infolinii nie jest skierowana konkretnie do kobiet jako ofiar przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową. Wreszcie, rzadko są one dostępne dla osób niepełnosprawnych i nieznających języka polskiego.

153. Jedyny całodobowy krajowy numer interwencyjny dedykowany wyłącznie kobietom-ofiarom wszystkich form przemocy – infolinia dla kobiet-ofiar przemocy – prowadzony jest przez organizację pozarządową CPK (Centrum Praw Kobiet). W jego ramach udzielane jest natychmiastowe specjalistyczne wsparcie kobietom-ofiarom przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, w tym przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej, a także poradnictwo dla świadków przemocy. Nie jest on jednak w stanie zagwarantować usług w różnych językach i bezpłatnych¹²⁸. GREVIO zauważa, że podczas pandemii Covid-19 Centrum Praw Kobiet odnotowało znaczny wzrost liczby telefonów¹²⁹. W Warszawie jedna z organizacji pozarządowych prowadzi ogólnopolską infolinię, która zapewnia wsparcie psychologiczne i prawne osobom LGBTI, w tym kobietom LGBTI narażonym na przemoc. GREVIO zauważa jednak z niepokojem, że funkcjonowanie tych numerów interwencyjnych opiera się na nieregularnym finansowaniu, w tym na darowiznach.

154. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły funkcjonowanie krajowej, bezpłatnej, anonimowej, całodobowej infolinii na wypadek wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, udzielającej porad ofiarom, gwarantującej poufność połączeń i zatrudniającej osoby przeszkolone w zakresie wszystkich tych form przemocy.

G. Wsparcie ofiar przemocy seksualnej (art. 25)

155. W Polsce nie ma ośrodków wsparcia kryzysowego dla ofiar zgwałcenia i przemocy seksualnej. Aby zapewnić, w komisariatach policji i powszechnie dostępnych placówkach opieki zdrowotnej, w pewnym zakresie, systematyczną i specjalistyczną pomoc ofiarom zgwałcenia, w 2010 r. przyjęto niewiążącą procedurę postępowania policji i placówek opieki zdrowotnej z ofiarami przemocy seksualnej, w ramach porozumienia między ministerstwami i we współpracy z kobiecymi organizacjami pozarządowymi. Procedura ta określa wstępne etapy postępowania, kiedy ofiary zwracają się o pomoc do organów ścigania lub placówek opieki zdrowotnej. W obu przypadkach, w ramach tej procedury, w szpitalu należy przeprowadzić wywiad, badanie lekarskie i badania z zakresu medycyny sądowej. Personel opieki zdrowotnej musi, zgodnie z procedurą, poinformować ofiary o ich prawach i dostępnych usługach wsparcia, odnotować w dokumentacji medycznej oznaki przemocy, przeprowadzić badanie w kierunku chorób przenoszonych drogą płciową, zapobiec niechcianej ciąży przedstawiając odpowiednie środki antykoncepcyjne oraz zebrać i zabezpieczyć dowody z zakresu medycyny sądowej. Procedura ta jest jednak rzadko stosowana w praktyce. W rzeczywistości, personel opieki zdrowotnej nie jest specjalnie ani regularnie przygotowywany do udzielania tego rodzaju wsparcia ofiarom przemocy seksualnej, zwłaszcza do zbierania i zabezpieczania dowodów z zakresu medycyny sądowej. W rezultacie, często nie zna on szczegółowych rozwiązań w ramach tej procedury, a GREVIO zostało poinformowane, że ofiary zgwałcenia, które zgłaszają się do służb ratowniczych, mogą być traktowane jak zwykli pacjenci¹³⁰.

¹²⁸ Patrz Women Against Violence Europe (WAVE) Raport krajowy 2019, str. 117.

¹²⁹ W marcu 2020 r. CPK odnotowało wzrost zgłoszeń od kobiet narażonych na przemoc domową o 50%. Patrz *Notes from Poland*, „I Locked down with a violent partner: domestic violence soars in Poland during coronavirus pandemic”, kwiecień 2020 r.

¹³⁰ Patrz Lewandowska-Abucewicz, T. et al (2015) „Wiedza personelu medycznego dotycząca „Procedury

156. Jeżeli policjanci jako pierwsi mają kontakt z ofiarą zgwałcenia, powinni poinformować ją o dostępnych usługach wsparcia i zabrać ją do placówki opieki zdrowotnej w celu zebrania dowodów z zakresu medycyny sądowej, przy użyciu pakietów kryminalistycznych do zabezpieczania śladów przestępstw na tle seksualnym. Chociaż wydaje się, że mają oni pewną wiedzę o obowiązujących procedurach operacyjnych, w tym konieczności zabezpieczenia dowodów z zakresu medycyny sądowej, nie zawsze wiedzą o istnieniu pakietów kryminalistycznych do zabezpieczania śladów przestępstw na tle seksualnym i potrzebie kierowania ofiar do służb wsparcia. Ponadto, brak wiedzy wśród personelu opieki zdrowotnej o badaniach lekarskich i badaniach z zakresu medycyny sądowej nie pozwala zapewnić ofiarom zgwałcenia odpowiedniego wsparcia, w tym systematycznego wykrywania chorób przenoszonych drogą płciową i przepisywania środków antykoncepcji awaryjnej. GREVIO stwierdza, że szczególnym problemem jest brak specjalizacji personelu w zakresie opieki zdrowotnej i badań z zakresu medycyny sądowej. Analizy wykazały, że kobiety, które padły ofiarą zgwałcenia, choć rzadko wnoszą skargi, szukają pomocy ze strony systemu opieki zdrowotnej¹³¹. Niemniej jednak GREVIO z zadowoleniem odnotowuje inicjatywy takie jak „Punkt Profilaktyki Intymnej” w Poznaniu, który oferuje bezpłatne, całodobowe konsultacje i badania ginekologiczne, w tym wsparcie ofiar przemocy seksualnej, dostęp do środków antykoncepcji awaryjnej oraz wykrywanie chorób przenoszonych drogą płciową. GREVIO zauważa, że usługa ta jest dostępna dla mieszkańców miasta bez względu na to, czy mają ubezpieczenie zdrowotne, w tym dla migrantek o nieuregulowanym statusie pobytowym, które nie są uprawnione do bezpłatnej opieki zdrowotnej.

157. Artykuł 25 konwencji wymaga również od stron zapewnienia natychmiastowego, krótkoterminowego i długoterminowego wsparcia w przewyciężaniu traumatycznych doświadczeń oraz doradztwa dla kobiet-ofiar przemocy seksualnej. W Polsce ogólne służby pomocowe, takie jak centra kryzysowe, mogą zapewnić pewne wsparcie psychologiczne, ale często nie są przygotowane do udzielania ofiarom przemocy seksualnej specjalistycznego wsparcia, koniecznego w związku z traumatycznymi przeżyciami¹³². GREVIO podkreśla zatem potrzebę powołania ośrodków wsparcia, wymaganych na mocy art. 25 i przypomina, że jeden taki ośrodek powinien przypadać na każdych 200.000 mieszkańców, ośrodki te powinny być tak rozmieszczone w przestrzeni, by były dostępne dla ofiar zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach¹³³.

158. Ponadto, badania naukowe wykazały, że choroby przenoszone drogą płciową, niechciane ciążę, martwe urodzenia, komplikacje położnicze i uciekanie się do niemedycznych praktyk aborcyjnych zagrażają zdrowiu seksualnemu i prokreacyjnemu kobiet-ofiar przemocy seksualnej, w tym w ramach przemocy domowej¹³⁴. Do tych krzywd należy dodać naruszenia prawa kobiet samostanowienia, gdy sprawcy przemocy uniemożliwiają im swobodne dokonywanie wyborów prokreacyjnych, na przykład, gdy uniemożliwiają im dostęp do antykoncepcji, zmuszają je do donoszenia niechcianej ciąży lub, odwrotnie, zmuszają je do przerwania ciąży. W tych złożonych sytuacjach kobiety doznają

postępowania z osobą zgwałconą” w jednostkach medycznych” (w j. polskim), *Polish Sexology*, 13 (1), str. 14–18.

¹³¹ Patrz Fundacja STER (2017) *Breaking the Taboo: Report on Sexual Violence*, str. 20.

¹³² Informacje uzyskane w trakcie wizyty GREVIO.

¹³³ Raport wyjaśniający konwencji stambulskiej, par. 142.

¹³⁴ Patrz Pallitto, C. i in. (2005) *Is Intimate Partner Violence Associated with Unintended Pregnancy? A Review of the Literature*. *Trauma, Violence, & Abuse*, 6(3), str. 217–235, Fanslow J., i in. (2019). *Intimate partner violence and women's reproductive health*. *Obstetrics, Gynaecology & Reproductive Medicine*. 29(12), str. 342–350.

poważnych cierpień psychicznych związanych z przemocą seksualną i przymusem jeżeli chodzi o ich prawa prokreacyjne. Cierpienie psychiczne może być potęgowane izolacją społeczną i, zdarza się, zależnością ekonomiczną, które są charakterystyczne dla przemocy seksualnej w sferze rodzinnej. Ponieważ przemoc seksualna ma bezpośredni wpływ na zdrowie seksualne i prokreacyjne ofiar, służby wsparcia muszą brać pod uwagę jej konsekwencje, tak by móc odpowiednio wspierać ofiary w przezwyciężaniu traumatycznych przeżyć i zapobiegać ich negatywnemu wpływowi na dalsze życie¹³⁵. Wiele badań europejskich wskazuje, że znaczna część kobiet, które decydują się na zastosowanie środków antykoncepcji awaryjnej lub na aborcję, a nawet na kolejne aborcje, doświadczyła przemocy seksualnej, często ze strony obecnego lub byłego partnera¹³⁶. Ofiary zgwałcenia, którego skutkiem jest niechciana ciąża, powinny mieć dostęp do usług wsparcia na takich samych zasadach, jak wszystkie ofiary przemocy seksualnej, także wtedy, gdy chcą przerwać ciążę.

159. W związku z tym GREVIO uważa za ważne zwrócenie uwagi na trudności w dostępie do usług wsparcia i informacji kobiet, które chcą przerwać ciążę będącą skutkiem zgwałcenia, bez narażania się na wtórną wiktymizację. Zgodnie z art. 4a ustawy o planowaniu rodziny z 1993 r., zgwałcenie jest jedną z prawnie uznanych przesłanek przeprowadzenia aborcji. Aby w takim przypadku legalnie przeprowadzić aborcję, prokurator musi wydać zaświadczenie potwierdzające, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego. W 2018 r. z tego powodu przeprowadzono tylko jedną aborcję¹³⁷, natomiast w 2019 r. według władz liczba ta wyniosła trzy. GREVIO odnotowuje tę niską liczbę, którą można wyjaśnić trudnością w uzyskaniu wymaganego zaświadczenia. Ponadto, GREVIO zauważa, że kobiety napotykały trudności w uzyskaniu wiarygodnych i odpowiednich informacji oraz otrzymaniu skierowania do placówek opieki zdrowotnej legalnie przeprowadzających aborcje, co może zwiększać ich cierpienie psychiczne. GREVIO zwraca uwagę na niedawną decyzję Komitetu Ministrów, podjętą w ramach monitorowania wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie P. i S. przeciwko Polsce, w której, w odniesieniu do ofiar zgwałcenia, podkreślono konieczność „wprowadzenia przez polskie władze jasnych i skutecznych procedur [...] aby zapewnić, że kobiety pragnące poddać się legalnej aborcji otrzymają odpowiednie informacje o krokach, jakie należy podjąć, w szczególności w przypadku, gdy lekarz odmówi przeprowadzenia aborcji ze względu na sumienie”¹³⁸. Mając na uwadze zakres stosowania konwencji stambulskiej, GREVIO zwraca uwagę, że wszelkie przeszkody w dostępie do informacji lub usług wsparcia mogą prowadzić do dalszych traumatycznych przeżyć ofiar i zwiększać ich cierpienie. W związku z tym GREVIO przypomina, że art. 18 ust. 3 konwencji wymaga od stron, między innymi, zapewnienia, że wszystkie środki ochrony i wsparcia będą miały na celu uniknięcie wtórnej wiktymizacji i będą sprzyjały wzmocnieniu samodzielności ofiar.

¹³⁵ Patrz Deklaracja Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (COVID-19: Zapewnienie dostępu kobiet do zdrowia i praw seksualnych i prokreacyjnych) z 7 maja 2020 r., dostępna na stronie: www.coe.int/en/web/commissioner/.

¹³⁶ Patrz na przykład Citernes, A. i in. (2015) *IPV and repeat induced abortion in Italy: A cross sectional study*, *The European Journal of Contraception & Reproductive Health Care*, 20(5), str. 344-349, Öberg, M. i in. (2014) *Prevalence of IPV among women seeking termination of pregnancy compared to women seeking contraceptive counseling*, *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 93(1), str. 45-51, Pinton, A i in. (2017) Czy istnieje związek między przemocą domową a wielokrotnym dobrowolnym przerywaniem ciąży? *Ginekologia, Położnictwo, Płodność i Senologia*, 45 (7-8) str. 416-420, Lewis, N. i in. (2018) Use of emergency contraception among women with experience of domestic violence and abuse: a systematic review. *BMC Women's Health*, 18 (156).

¹³⁷ Patrz dane statystyczne dotyczące „przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności” dostępne na oficjalnej stronie Policji.

¹³⁸ Komitet Ministrów, 1369. posiedzenie (DH), marzec 2020 r., P. i S przeciwko Polsce, CM/Del/Dec(2020)1369/H46-20.

160. W związku z tym GREVIO wyraża zaniepokojenie, że kobiety, które nie mogą uzyskać niezbędnego zaświadczenia i dostępu do legalnej aborcji, są zmuszone wyjeżdżać za granicę w celu przerwania niechcianej ciąży. Może to stanowić dla nich duże obciążenie finansowe i psychiczne, oprócz tego, które związane jest ze zgwałceniem.

161. GREVIO wzywa polskie władze, by stworzyły ośrodki kryzysowe dla ofiar zgwałcenia lub przemocy seksualnej, zapewniające wysokiej jakości opiekę medyczną i badania z zakresu medycyny sądowej oraz doraźne, krótkoterminowe i długoterminowe wsparcie w związku z traumatycznymi przeżyciami, udzielane przez przeszkolonych specjalistów. Specjalistyczne usługi powinny być dostępne w wystarczającym zakresie, a ich rozmieszczenie geograficzne powinno umożliwiać dostęp do nich ofiarom zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach. GREVIO wzywa również polskie władze, by zapewniły, że wybory prokreacyjne kobiet-ofiar zgwałcenia nie będą stanowiły przeszkody w dostępie do wymienionych informacji i usług wsparcia.

H. Ochrona i wsparcie małoletnich świadków (art. 26)

162. Celem obowiązku określonego w art. 26 jest, by na wypadek, gdy dzieci były świadkami przemocy domowej, gwałtu, molestowania seksualnego lub innych form przemocy objętych konwencją, w ramach usług świadczonych bezpośrednio ofiarom udzielana była również pomoc odpowiadająca potrzebom i prawom dzieci będących świadkami. Dotyczy to zwłaszcza przypadków przemocy domowej, ale należy pamiętać, że dzieci mogą być świadkami także innych form przemocy.

163. Badania pokazują, że dzieci, które w domu rodzinnym są świadkami przemocy jednego z rodziców wobec drugiego, często cierpią na problemy emocjonalne, rozwijają się u nich problemy poznawcze i skłonne są tolerować przemoc, co wymaga długotrwałej terapii¹³⁹. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma, by władze, gdy tylko uzyskują informacje o sytuacji dzieci, zapewniały im dostęp do poradnictwa psychologicznego i psychoterapii.

164. Ochrona i wsparcie dzieci, które są świadkami przemocy, zależy od umiejętności odpowiednich specjalistów, w tym psychologów i pracowników socjalnych, wykrywania dynamiki i konsekwencji narażenia dzieci na przemoc domową. Lokalne służby pomocy społecznej rzadko zatrudniają psychologów dziecięcych. Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2016 r. wykazał, że jedynie 4% służb wsparcia na wypadek przemocy domowej, organizowanych przez gminne ośrodki pomocy społecznej i centra interwencji kryzysowej oferowało specjalistyczne wsparcie psychologów dziecięcych lub pediatrów¹⁴⁰. Wobec braku specjalistów, dzieci będące świadkami przemocy mogą być wspierane przez asystentów rodziny, pracowników socjalnych lub wychowawców pracujących w lokalnych służbach pomocy społecznej. Jednak ze względu na brak zasobów, w tym zasobów ludzkich, większość lokalnych służb pomocy społecznej nie zatrudnia wyszkolonych specjalistów, zdolnych zapewnić dzieciom narażonym na przemoc domową specjalistyczne wsparcie¹⁴¹. Wiąże się to również z brakiem, w strukturach polskich służb pomocy społecznej, jednostek

¹³⁹ "Problems associated with children's witnessing of domestic violence", Jeffrey L. Edleson, sieć VAW.

¹⁴⁰ Patrz raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczący wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, 2016, KPS.410.004.00.2015.

¹⁴¹ *Tamże*, patrz też Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2017, Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia osób doznających przemocy, z której wynika, że psychologowie i pedagodzy dziecięcy to specjaliści, których najczęściej brakuje służbom pomocy społecznej.

wyspecjalizowanych w ochronie dzieci. Zachodzą jednak pewne pozytywne zmiany, takie jak utworzenie w 2018 r. pięciu finansowanych przez państwo centrów pomocy dzieciom, prowadzonych przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę. Oferują one bezpłatną pomoc psychologiczną, edukacyjną i prawną dzieciom będącym ofiarami nadużyć i ich opiekunom, ale koncentrują się głównie na dzieciach będących ofiarami nadużyć seksualnych.

165. Ponadto, jeżeli chodzi o dostęp dzieci będących świadkami przemocy do specjalistycznych usług wsparcia, to są ogólniejszego rodzaju wątpliwości co do wiedzy specjalistycznej psychologów wyznaczanych przez sądy oraz dotyczące niewystarczającego uwzględniania sytuacji tych dzieci w wyrokach sądów dotyczących władzy rodzicielskiej i wydawanych nakazach ochronnych¹⁴².

166. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by wzmocniły rozwiązania mające na celu:

- a. zapewnienie, że wszyscy odpowiedni specjaliści, w tym pracownicy socjalni, będą mieli wiedzę o szkodliwych konsekwencjach przemocy domowej dla dziecka, które było jej świadkiem, i że zostaną przeszkoleni w zakresie reagowania na nią,**
- b. zapewnienie dostosowanego do wieku poradnictwa dla dzieci, które są świadkami wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, w szczególności dla dzieci będących świadkami przemocy domowej i nękania jednego rodzica przez drugiego, po ich separacji,**
- c. skoordynowanie tych działań z decyzjami dotyczącymi ustalenia prawa do opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim oraz dotyczącymi wdrażania środków ochrony dzieci będących świadkami przemocy, w tym z wydawaniem nakazów ochronnych.**

I. Zgłaszanie przez specjalistów (art. 28)

167. Polskie prawo nakłada na specjalistów, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami przemocy domowej lub seksualnej w trakcie wykonywania przez nich pracy, szeroko zakrojony obowiązek zgłaszania. Artykuł 304 Kodeksu karnego nakłada na pracowników administracji publicznej lub usług publicznych obowiązek zgłoszenia każdego przestępstwa, które wykryją w trakcie wykonywania obowiązków, pod warunkiem, że przestępstwo jest ścigane z urzędu. Analogicznie, artykuł 578 Kodeksu cywilnego zobowiązuje każdą osobę, która posiada wiedzę o czynie podlegającym ściganiu z urzędu, do zawiadomienia o tym sądu opiekuńczego. Ponadto, art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przewiduje obowiązek każdej osoby lub organu publicznego będącego świadkiem przemocy w rodzinie „zgłoszenia tego faktu policji, prokuratorowi lub innemu podmiotowi zwalczającemu przemoc w rodzinie”, w tym w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Artykuł 9d tej ustawy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 13 września 2011 r. stanowią, że do wszczęcia przez właściwego specjalistę¹⁴³ procedury „Niebieskie Karty” nie jest potrzebna uprzednia zgoda pokrzywdzonego. Specjalista taki powinien wypełnić formularz „Niebieska Karta” w obecności ofiary lub pod jej nieobecność, jeżeli nie może nawiązać z nią bezpośredniego kontaktu. Wypełniony formularz powinien zostać przesłany, w ciągu siedmiu dni, gminnemu zespołowi interdyscyplinarnemu, który opracuje plan pomocy ofierze.

¹⁴² Patrz rozdział V, część dotycząca art. 31 („Opieka, prawo widzenia i bezpieczeństwo”).

¹⁴³ Artykuł 9d ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi, że procedura „Niebieskie Karty” obejmuje działania podejmowane przez przedstawicieli służb pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz policji, oświaty i ochrony zdrowia, którzy powzięli podejrzenie występowania przemocy w rodzinie.

168. W ramach monitorowania realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020) rejestruje się liczbę zgłoszeń dokonywanych przez odpowiednich specjalistów, w ramach procedury „Niebieskie Karty”. W 2019 r. prawie trzy czwarte tych procedur zostało wszczęte przez policję, następnie przez pracowników socjalnych oraz, w mniejszej liczbie, przez nauczycieli. Personel opieki zdrowotnej rzadko zgłasza, w ramach procedury „Niebieskie Karty”, podejrzenie przemocy domowej, co można tłumaczyć brakiem ukierunkowanych działań na uświadamianie potrzeby wykrywania kobiet-ofiar przemocy domowej wśród pacjentów, jak o tym wspomniano wcześniej¹⁴⁴. W tym kontekście GREVIO zauważa jednak, że nałożony na personel opieki zdrowotnej obowiązek zgłaszania może budzić wątpliwości co do autonomii ofiar. W istocie, relacja między lekarzem a pacjentem budowana jest na fundamentalnej zasadzie poufności, opartej na założeniu, że obawa, że sytuacja danej osoby zostanie ujawniona stronie trzeciej nie może prowadzić do zaniechania zwrócenia się o pomoc medyczną. Poufna relacja jest warunkiem koniecznym zapewnienia pacjentom dokładnej diagnozy i najlepszej możliwej opieki. Jest to zwłaszcza istotne dla ofiar przemocy domowej, przemocy seksualnej lub innych form przemocy objętych konwencją.

169. GREVIO wskazuje, że obowiązek przewidziany w art. 28 został starannie sprecyzowany, tak by umożliwić specjalistom, jeśli mają oni uzasadnione podstawy, by sądzić, że dopuszczono się ciężkiego aktu przemocy i że należy się obawiać kolejnych poważnych aktów przemocy, zgłaszanie podejrzenia właściwym organom, bez ryzyka, że zostaną ukarani za naruszenie tajemnicy zawodowej. Raport wyjaśniający wyraźnie wskazuje, że przepis ten nie zobowiązuje specjalistów do składania zawiadomień¹⁴⁵.

170. GREVIO zauważa, że nałożenie na specjalistów obowiązku zgłaszania nie jest sprzeczne z art. 28 konwencji sambulskiej, jednak powszechny obowiązek zgłaszania może utrudniać świadczenie usług wsparcia ukierunkowanych na ofiary i uwzględniających aspekt płci społeczno-kulturowej. W istocie, obowiązkowe zgłaszanie może stanowić przeszkodę dla kobiet-ofiar, które szukają pomocy, ale nie czują się gotowe, by wszcząć formalne postępowanie, i/lub które obawiają się konsekwencji zgłoszenia, dla siebie lub swoich dzieci (na przykład odwet sprawcy, brak bezpieczeństwa finansowego, izolacja społeczna lub utrata opieki nad dziećmi). Odnośnie do państw, których władze wprowadziły obowiązek zgłaszania zdarzeń przez pracowników służb, GREVIO zwróciło uwagę¹⁴⁶, że takie przepisy powinny ważyć, z jednej strony, potrzebę ochrony ofiar i ich dzieci i, z drugiej strony, poszanowanie autonomii i odpowiedzialności za siebie ofiary, a zatem obowiązek powinien być ograniczony do przypadków, co do których są poważne podstawy, by sądzić, że dopuszczono się ciężkiego aktu przemocy objętego zakresem konwencji i że należy spodziewać się dalszych takich ciężkich aktów. W takich przypadkach zgłoszenie może być uzależnione od spełnienia pewnych warunków, takich jak zgoda ofiary, z wyjątkiem szczególnych przypadków, na przykład gdy ofiara jest dzieckiem lub nie jest w stanie sama się chronić ze względu na niepełnosprawność¹⁴⁷.

¹⁴⁴ W 2019 r. spośród 94.726 formularzy „Niebieska Karta – A” 78,46% wypełniła policja, 12,76% pracownicy socjalni, 5,12% pracownicy oświaty, 2,97% [brak fragmentu tekstu – tłum.] i 0,69% pracownicy ochrony zdrowia (patrz sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2014-2020), w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r., wrzesień 2020 r.).

¹⁴⁵ Patrz par. 146 i 147 raportu wyjaśniającego do konwencji sambulskiej.

¹⁴⁶ Patrz raporty – oceny wyjściowe GREVIO – dotyczące Serbii (par. 152), Andory (par. 135) i Malty (par. 139).

¹⁴⁷ Patrz par. 148 raportu wyjaśniającego do konwencji sambulskiej. W odniesieniu do przemocy wobec dzieci, Komitet Praw Dziecka podkreśla w Uwagach ogólnych nr 13 (2011), par. 49, że „we wszystkich krajach zgłaszanie rzeczywistych lub podejrzewanych przypadków przemocy i ryzyka przemocy powinno być

171. Przypominając o zasadzie wzmocnienia pozycji kobiet, która przenika całą konwencję, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, że nałożony na specjalistów obowiązek zgłaszania zdarzeń był łagodzony poprzez dostarczanie pełnych i istotnych informacji ofierze, umożliwiających jej samodzielne podjęcie świadomej decyzji i zachowanie autonomii. GREVIO zdecydowanie zachęca zatem polskie władze, by przeprowadziły analizę obowiązku zgłaszania przez specjalistów przypadków przemocy wobec kobiet i ich dzieci, wykraczającego poza obowiązek zgłaszania przypadków, co do których są poważne powody, by sądzić, że popełniono objęty zakresem konwencji ciężki akt przemocy i że należy obawiać się dalszych takich ciężkich aktów. Może to oznaczać uzależnienie obowiązku zgłoszenia od uprzedniej zgody ofiary, z wyjątkiem przypadków, gdy ofiara jest dzieckiem lub nie jest w stanie sama się chronić ze względu na niepełnosprawność.

przynajmniej wymagane od specjalistów pracujących bezpośrednio z dziećmi.” W odniesieniu do przymusowych małżeństw i okaleczania żeńskich narządów płciowych – Zalecenie ogólne/Wspólne uwagi ogólne nr 31 Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet oraz Zalecenie ogólne nr 18 Komitetu Praw Dziecka w sprawie szkodliwych praktyk, z 14 listopada 2014 r., przewidują w par. 55J, że „państwa-strony powinny zapewnić, by specjaliści i instytucje pracujące z kobietami i dziećmi lub na ich rzecz były prawnie zobowiązane zgłaszać zaistniałe przypadki lub ryzyko ich wystąpienia, jeśli mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że doszło lub może dojść do szkodliwej praktyki. Obowiązek zgłaszania takich incydentów powinien szanować prywatność osób zgłaszających i poufność.”

V. PRAWO MATERIALNE

172. Rozdział V konwencji stambulskiej zawiera szereg postanowień z zakresu prawa materialnego, zarówno cywilnego, jak i karnego. Przepisy te mają pomóc w stworzeniu ram prawnych, we wszystkich państwach będących stronami konwencji, niezbędnych by zapobiegać przemocy wobec kobiet, chronić kobiety przed ponowną wiktymizacją oraz zapewnić skuteczną interwencję organów ścigania. Ze względu na potrzebę ustalenia priorytetów, niniejsza część dotyczy jedynie niektórych postanowień rozdziału V konwencji.

A. Prawo cywilne

1. Środki prawa cywilnego przeciwko państwu – zasada należytej staranności (art. 29)

173. Jednym z głównych celów konwencji jest położenie kresu bezkarności za akty przemocy wobec kobiet. Obejmuje to nie tylko pociąganie sprawców do odpowiedzialności, na mocy przepisów karnych i innych, ale także przyjęcie przepisów mających na celu zaradzenie uchybieniom podmiotów państwowych ich obowiązkowi działania z należytą starannością w zakresie zapobiegania, badania i karania aktów przemocy (art. 5 ust. 2 konwencji).

174. Konstytucja RP przewiduje prawo dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Ponadto, zgodnie z art. 417 Kodeksu cywilnego, możliwe jest wytoczenie powództwa cywilnego przeciwko podmiotowi państwowemu który, wykonując swoje zadania, nie podjął niezbędnych środków zapobiegawczych lub ochronnych. Przepis ten ustanawia również odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie i zaniechanie jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną oraz osoby prawnej, której zadanie zostało zlecone przez władzę publiczną.

175. Aby powództwo cywilne zakończyło się sukcesem, powód musi udowodnić, że działanie lub zaniechanie było bezprawne; zgodnie z informacjami otrzymanymi przez GREVIO jest to powszechnie uważane za niezwykle trudne¹⁴⁸. Najwyraźniej nie są dostępne dane statystyczne dotyczące liczby postępowań cywilnych w sprawach niezgodnych z prawem zaniechań lub działań władz publicznych w przypadkach przemocy objętych konwencją stambulską, co utrudnia ocenę, w jakim stopniu postępowania te mogą, faktycznie, zaradzić ewentualnym uchybieniom władz publicznych ich obowiązkowi dochowania należytej staranności.

176. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zbadały przeszkody w korzystaniu z przewidzianych przez prawo cywilne rozwiązań dotyczących pociągania władz publicznych do odpowiedzialności za uchybienia obowiązkowi należytej staranności w zapobieganiu, badaniu i karaniu aktów przemocy objętych konwencją, jak również w ochronie ofiar, a także by podjęły działania, takie jak szkolenia i podnoszenie świadomości sędziów i specjalistów, aby umożliwić kobietom-ofiarom przemocy skuteczne korzystanie z istniejących środków odwoławczych, w tym w związku z błędnymi decyzjami wymiaru sprawiedliwości. Gromadzone dane dotyczące

¹⁴⁸ Informacje przekazane GREVIO w trakcie wizyty.

liczby postępowań wszczętych przez ofiary oraz działań następczych podjętych w ich sprawie powinny uwidaczniać postęp w tej dziedzinie.

2. Odszkodowanie (art. 30)

177. Ofiary przestępstw z użyciem przemocy, w szczególności przemocy domowej, mogą dochodzić od sprawcy odszkodowania, w postępowaniu karnym lub w odrębnym postępowaniu cywilnym. W prawie cywilnym odszkodowanie może obejmować zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną¹⁴⁹. Jeżeli w wyniku przestępstwa ofiara poniosła śmierć, osoby pozostające na jej utrzymaniu mogą domagać się od sprawcy świadczeń alimentacyjnych. Zgodnie z przepisami karnymi sprawcy przemocy w rodzinie mogą zostać zobowiązani do zapłaty odszkodowania, na wniosek prokuratora lub na wniosek pokrzywdzonego lub innej uprawnionej osoby.

178. GREVIO zauważa, że w 2017 r. 813 mężczyzn-sprawców przemocy domowej zostało skazanych na zapłatę odszkodowania, jako środek wyrównawczy (art. 46 ust. 1 Kodeksu karnego), w 2018 r. ich liczba wzrosła do 894. Jeśli porównać te dane z ogólną liczbą wyroków skazujących za przemoc w rodzinie/domową i skalą orzekanych środków¹⁵⁰, to liczba sprawców przemocy domowej skazanych na zapłatę odszkodowania wydaje się niska. Ponadto, dostępne dane dotyczą wyroków sądów pierwszej instancji, których decyzje o odszkodowaniu nie są prawomocne, zaś decyzje nakładające tylko częściowe odszkodowanie są liczone odrębnie, co utrudnia oszacowanie, ile kobiet faktycznie otrzymało pełną kwotę odszkodowania i w jakim terminie.

179. Ponadto, wydaje się, że nie ma danych o środkach wyrównawczych orzekanych w związku z innymi formami przemocy objętymi konwencją stambulską. Trudno jest zatem ustalić, na jaką skalę odszkodowania przyznawane są ofiarom przemocy seksualnej i zgwałcenia, a także ofiarom innych przestępstw określonych w konwencji.

180. Jeśli chodzi o odszkodowania od państwa, GREVIO zauważa, że ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych daje możliwość ubiegania się o odszkodowanie od państwa za niektóre przestępstwa, o ile szkody nie są pokrywane przez inne strony, to jest sprawcę, ubezpieczenie lub publiczne służby pomocy społecznej lub opieki zdrowotnej. O odszkodowanie może ubiegać się każda osoba która, w wyniku przestępstwa, doznała poważnego uszczerbku na zdrowiu lub zaburzenia funkcji organizmu, lub uszczerbku na zdrowiu trwającego dłużej niż siedem dni, a także bliski ofiary, jeżeli ofiara zmarła w wyniku przestępstwa. Odszkodowanie może pokryć utratę dochodu lub innych środków utrzymania, koszty opieki zdrowotnej lub rehabilitacji oraz koszty pogrzebu. Maksymalna kwota wynosi 25.000 złotych (około 5.500 euro), a jeśli przestępstwo doprowadziło do śmierci ofiary maksymalna kwota wynosi 60.000 złotych (około 13.000 euro). Nie wiadomo, w jakim zakresie z możliwości tej korzystają kobiety-ofiary różnych form przemocy objętych konwencją, ponieważ władze nie wydają się dysponować danymi na ten temat.

181. Pierwotne zastrzeżenie Polski do art. 30 ust. 2 konwencji zostało zmienione w styczniu 2021 r., aby umożliwić stosowanie tego przepisu wobec każdej osoby mającej

¹⁴⁹ Art. 415, art. 444 i art. 445 ust. 1 Kodeksu cywilnego.

¹⁵⁰ Sprawozdanie przedstawione przez Polskę, załącznik 6. Więcej informacji o wskaźnikach skazań można znaleźć w niniejszym raporcie, rozdział VI, art. 49 i 50 (Zobowiązania ogólne i natychmiastowe reagowanie, zapobieganie i ochrona).

miejsce stałego pobytu w Polsce lub innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, podczas gdy wcześniej było ono ograniczone do obywateli Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami, zmiana ta wynika ze zmiany krajowych przepisów dotyczących podstawy prawnej przyznawania odszkodowań przez państwo.

182. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły wszelkie możliwe działania na rzecz szerszego wykorzystywania przewidzianych przez prawo możliwości przyznawania odszkodowań kobietom-ofiarom różnych form przemocy objętych konwencją stambulską, w szczególności, by zbadały przyczyny i rozwiązały problem niskiej liczby środków wyrównawczych orzekanych na podstawie art. 46 ust. 1 Kodeksu karnego, w sprawach dotyczących przemocy domowej. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by gromadziły dane dotyczące liczby kobiet-ofiar przemocy, które ubiegały się o odszkodowanie i je otrzymały, zarówno od sprawcy, jak i od państwa.

3. Opieka, prawo do kontaktów i bezpieczeństwo (art. 31)

183. Decyzje dotyczące opieki nad dzieckiem i prawa do kontaktu z nim w przypadku rodzin, w których w przeszłości dochodziło do złego traktowania, wymagają wyważenia różnych wchodzących w grę interesów. Artykuł 31 konwencji ma na celu zapewnienie, że akty przemocy objęte konwencją, w szczególności przemoc domowa, będą brane pod uwagę przy ustalaniu prawa do opieki nad dzieckiem i prawa do kontaktów z nim, tak by wykonywanie tych praw nie zagrażało prawom i bezpieczeństwu ofiary lub dzieci.

184. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ustanawia zasadę, że decyzje w sprawie opieki nad dzieckiem i ewentualnego ograniczenia władzy rodzicielskiej powinny być podejmowane z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka¹⁵¹. Chociaż w polskim prawie nie ma przepisu nakładającego obowiązek brania pod uwagę aktów przemocy objętych konwencją stambulską przy ustalaniu prawa do opieki i do kontaktów, jak wymaga tego art. 31 ust. 1, ale przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przewidują możliwość ograniczenia tych praw.

185. Jedną z tych możliwości dotyczy przypadków, kiedy kontakt rodzica z dzieckiem może zagrażać dobru dziecka lub naruszyć je. Sąd może wówczas ograniczyć kontakty rodzica z dzieckiem (art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego). Może to polegać na ograniczeniu kontaktów do określonych sposobów kontaktowania się lub zarządzeniu odbywania kontaktów pod nadzorem, to jest w obecności opiekuna lub kuratora sądowego. W Warszawie kontakty pod nadzorem odbywają się przy wsparciu organizacji pozarządowych, których pracownicy są przeszkoleni w zakresie zapewniania bezpieczeństwa podczas kontaktów, ale GREVIO zostało poinformowane, że tego typu usługi nie są dostępne w całym kraju¹⁵².

186. Jeżeli wykonywanie władzy rodzicielskiej jest trwale niemożliwe (na przykład w razie pobytu w zakładzie karnym) lub gdy rodzic wykonuje władzę rodzicielską w sposób niewłaściwy, lub poważnie zaniedbuje obowiązki wobec dziecka, możliwe jest pozbawienie władzy rodzicielskiej. Poza tym, jak układa się bezpośrednia relacja z dzieckiem, przesłanką może być ogólnie agresywne zachowanie, pijaństwo, groźby wobec drugiego rodzica lub zakłócanie spokoju w domu w obecności dziecka. Pozbawieniu władzy rodzicielskiej może towarzyszyć ograniczenie prawa do kontaktu z dzieckiem. Wreszcie, art. 12a ustawy o

¹⁵¹ Na przykład: art. 95 i 107 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

¹⁵² Informacje przekazane GREVIO w trakcie wizyty.

przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi, że jeśli są powody, by sądzić, że bezpieczeństwo dziecka jest zagrożone, służby pomocy społecznej mogą podjąć decyzję o tymczasowym odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u członków rodziny lub w rodzinie zastępczej.

187. GREVIO zostało poinformowane, że w przypadku, gdy dziecko jest bezpośrednią ofiarą przemocy domowej, często ogranicza się lub pozbawia prawa do kontaktów rodzica z dzieckiem, a nawet ogranicza lub pozbawia władzy rodzicielskiej. Jeżeli przemoc jest skierowana głównie przeciwko drugiemu rodzicowi, ale dziecko jest jej świadkiem, sytuacja jest oceniana indywidualnie i może skutkować zawieszeniem lub ograniczeniem praw rodzicielskich i kontaktów z dzieckiem.

188. Sędziów sądów rejonowych wspierają w tym zadaniu opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów (OZSS) które, na wniosek prokuratora lub sądu, przygotowują opinie w sprawach opiekuńczych i dotyczących władzy rodzicielskiej. Opinie wydawane są na podstawie badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich. Jeżeli badania ujawnią przemoc domową lub inne zachowania sprzeczne z dobrem dziecka, wskazuje się to w opinii. Nie jest jasne, w jaki sposób i w jakim stopniu wpływ na dziecko przemocy jednego z rodziców wobec drugiego jest uwzględniane w tych opiniach oraz czy członkowie zespołów są przeszkoleni w zakresie rozpoznawania negatywnych skutków, jakie taka sytuacja może mieć dla dziecka. GREVIO odnotowuje wysoki poziom kwalifikacji zawodowych wymaganych od członków OZSS oraz szeroki zakres szkoleń ustawicznych, jakim oni podlegają, ale jest poważnie zaniepokojone, że w ramach tych szkoleń pojawia się pojęcie alienacji rodzicielskiej¹⁵³. GREVIO podkreśla, że pojęcie to i inne pojęcia powiązane z nim, nie uznające uwarunkowania zjawiska przemocy domowej płcią społeczno-kulturową i niektórych kluczowych aspektów dobra dzieci, prawdopodobnie przyczyniają się do tego, że przemoc wobec kobiet i ich dzieci pozostaje niewykryta i/lub jest kwestionowana¹⁵⁴. Konieczne są dalsze wysiłki by zapewnić, że wszyscy eksperci biorący udział w postępowaniach dotyczących ustalania opieki na dzieckiem i kontaktów z nim, będą szkoleni w zakresie pierwotnych przyczyn przemocy domowej, jej uwarunkowania płcią społeczno-kulturową oraz dynamiki władzy i kontroli stosowanych przez sprawców przemocy domowej, tak aby byli w stanie w pełni działać w duchu art. 31 konwencji.

189. Ponadto, GREVIO z niepokojem zauważa, że pojęcie alienacji rodzicielskiej i powiązane z nim inne pojęcia zostały wykorzystane w ostatnich inicjatywach politycznych i legislacyjnych, w efekcie czego ogólniejsze kwestie opieki nad dzieckiem były rozpatrywane bez wzięcia pod uwagę szczególnej sytuacji kobiet-ofiar przemocy domowej i ich dzieci. Szczególnie niepokojąca jest inicjatywa ustawodawcza stanowiąca konsekwencję petycji społeczeństwa obywatelskiego „Stop alienacji rodzicielskiej”, w kwietniu 2021 r. rozpatrywana jeszcze przez Senat, a której celem jest ustanowienie opieki naprzemiennej nad

¹⁵³ Według polskich władz członkowie tych zespołów muszą posiadać wykształcenie psychologiczne, pedagogiczne, pediatryczne, ogólnolekarskie, internistyczne, psychiatryczne lub z zakresu psychiatrii dzieci i młodzieży. Są oni zobowiązani odbywać ustawiczne szkolenia z zakresu alienacji rodzicielskiej, opieki sprawowanej przez wiele osób, zachowań agresywnych w rodzinie (w tym przemocy seksualnej), wykrywania przemocy, przeciwdziałania przemocy, uzależnień od substancji psychoaktywnych, alkoholu, komputera, Internetu i urządzeń cyfrowych oraz zaburzeń emocjonalnych i zachowania, oferowanych przez Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. J. Sehna w Krakowie.

¹⁵⁴ Patrz oświadczenie Europejskiego Stowarzyszenia Psychoterapii (EAP), grudzień 2017 r., w którym podkreśla się, że używanie pojęć „syndrom alienacji rodzicielskiej” (PAS) i „alienacja rodzicielska” (PA) jest niewłaściwe w jakiegokolwiek praktyce psychoterapeutycznej. EAP zrzesza 128 organizacji psychoterapeutów z 41 państw europejskich, a jego oświadczenie jest punktem odniesienia dla psychoterapeutów w całej Europie.

dzieckiem, jako domyślnego rozwiązania w przypadku separacji lub rozwodu. Przewiduje ona sankcje karne w wysokości do dwóch lat pozbawienia wolności dla rodzica, który uniemożliwia drugiemu rodzicowi wykonywanie prawa do kontaktów z dzieckiem (do 12 lat pozbawienia wolności, jeżeli skutkiem była próba samobójcza drugiego rodzica). GREVIO zauważa, że Ministerstwo Sprawiedliwości wydało negatywną opinię o tej ustawie oraz sprzeciwiło się wprowadzeniu obowiązkowej opieki naprzemiennej i kryminalizacji ingerencji w prawo rodzica do kontaktów z dzieckiem ustalone przez sąd¹⁵⁵.

190. Zrewidowany projekt Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania (2021-2030), opublikowany w kwietniu 2021 r. na stronie rządowej¹⁵⁶, przewiduje rozpoczęcie „konsultacji z organizacjami działającymi na polu alienacji rodzicielskiej” w ramach przeglądu i analizy mających na celu ustalenie, w jakim stopniu orzeczenia sądowe dotyczące opieki nad dzieckiem dyskryminują ojców i matki, a jego potencjalnym celem jest opracowanie przepisów prawnych opartych na wynikach analizy¹⁵⁷. GREVIO ponownie wyraża zaniepokojenie wynikające ze stosowania pojęcia alienacji rodzicielskiej w kontekście przemocy domowej wobec kobiet; pojęcie to ukrywa nadużycia i kontrolę, jaką agresywni mężczyźni sprawują nad kobietami i ich dziećmi, i które utrzymują kontaktując się z dzieckiem.

191. Wiele badań wykazało, że niewłaściwe decyzje dotyczące opieki nad dzieckiem i kontaktu z nim mogą narażać kobiety na przemoc po separacji¹⁵⁸. GREVIO podkreśla zatem, że bezpieczeństwo rodzica niestosującego przemocy oraz dzieci musi być głównym czynnikiem brany pod uwagę przy ustalaniu opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim. Konwencja nakłada na strony obowiązek zapewnienia, że wykonywanie praw do kontaktów z dzieckiem lub do opieki nad nim nie będzie zagrażało prawom i bezpieczeństwu ofiary lub dzieci (art. 31 ust. 2). Obowiązek ten wynika z obserwacji, że stosowanie się do zarządzeń dotyczących kontaktów może wiązać się, dla wielu ofiar i ich dzieci, z poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa, ponieważ często oznacza kontakt twarzą w twarz ze sprawcą przemocy¹⁵⁹. Wiarygodna ocena ryzyka i sprawdzenie, czy w przeszłości występowała przemoc domowa, w tym przemoc ze strony partnera, mają zasadnicze znaczenie przy wykrywaniu zagrożeń bezpieczeństwa i dobra rodzica niestosującego przemocy oraz dziecka, a także by zapewnić, że decyzje dotyczące kontaktów z dzieckiem nie będą ułatwiały dalszego znęcania się i sprawowania kontroli. GREVIO w pełni popiera prawo dziecka do utrzymywania kontaktów z obojgiem rodziców, które przewidziano w art. 9 ust. 3 konwencji ONZ o prawach dziecka, ale narażenie na przemoc domową wymaga wyjątków, w najlepszym interesie dziecka¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Patrz pismo Ministerstwa Sprawiedliwości do Marszałka Sejmu z kwietnia 2020 r., będące odpowiedzią na interpelację nr 3059 z 20 marca 2020 r., BM-I.0520.172.2020.

¹⁵⁶ Patrz strona internetowa poświęcona Krajowemu programowi działań na rzecz równego traktowania, na oficjalnej stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania: <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania>.

¹⁵⁷ Patrz, na przykład, raporty – ocena wyjściowa GREVIO – dotyczące Francji (par. 181) i Włoch (par. 182-187).

¹⁵⁸ Badania pokazują, że w przypadku wielu kobiet i dzieci przemoc nasila się po separacji, kontakty z dziećmi (zwłaszcza nakazane przez sąd) pozwalają na kontynuowanie stosowania przemocy nawet wtedy, gdy są one ściśle monitorowane, a sprawcy mogą wykorzystywać kontakty z dziećmi by zachować wpływ na pokrzywdzone kobiety. Patrz R. Thiara i C. Harrison (2016), „Safe not sorry: Key issues raised by research on child contact and domestic violence”, Women’s Aid, Mackay, K. (2018), „Child contact as a weapon of control”, in Lombard (dir.): *The Routledge Handbook of Gender and Violence*, str. 145-158.

¹⁵⁹ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 176.

¹⁶⁰ Komitet Praw Dziecka ONZ podkreśla w par. 61 komentarza ogólnego nr 13, że „interpretacja najlepszego interesu dziecka musi być zgodna z całością postanowień konwencji, w tym z obowiązkiem ochrony dzieci przed

192. Jak wspomniano wcześniej, prawo pozwala na ograniczenie lub odebranie władzy rodzicielskiej lub prawa kontaktu z dzieckiem, ale w sprawach dotyczących przemocy jednego z rodziców wobec drugiego stosowanie tych rozwiązań wydaje się być ograniczone. Nie są gromadzone dane dotyczące liczby przypadków, kiedy prawa rodzicielskie lub prawo do kontaktu zostały ograniczone ze względu na przemoc między partnerami. Ogólniejsze dane, dotyczące odebrania i ograniczenia praw rodzicielskich na podstawie art. 109 par. 2 i art. 113 par. 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, wskazują na dość ostrożne korzystanie z tych przepisów i mogą dotyczyć spraw, w których głównymi poszkodowanymi były dzieci¹⁶¹.

193. GREVIO odnotowuje jednak z niepokojem informacje przedstawione przez kilku ekspertów i specjalistów pracujących w tej dziedzinie, sugerujące, że oznaki przemocy jednego z rodziców wobec drugiego rzadko, jeśli w ogóle, są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim. Nie wydaje się, aby szkodliwy wpływ na dzieci bycia świadkiem przemocy był systematycznie brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących kontaktów z dziećmi. Zamiast tego dużą wagę przywiązuje się do materialnych warunków życia, które rodzic jest w stanie zapewnić, często ze szkodą dla kobiet-ofiar przemocy domowej, które zapewniły sobie bezpieczeństwo w schronisku dla ofiar przemocy domowej i które mogą (tymczasowo) nie mieć wystarczających środków finansowych.

194. Ponadto, GREVIO z niepokojem odnotowuje doniesienia o przypadkach, kiedy tajne adresy ośrodków pobytu zostały ujawnione rodzicom stosującym przemoc, w toku postępowań rozwodowych i opiekuńczych. Długość postępowań z zakresu prawa rodzinnego również wydaje się zwiększać zagrożenie bezpieczeństwa lub narażenie kobiet i dzieci na utrzymującą się presję rodzica stosującego przemoc. W przypadkach, gdy ustalono zasady kontaktów z dzieckiem, ale dziecko nie chce się do nich stosować, głównemu opiekunowi (często kobiecie będącej ofiarą przemocy domowej) może grozić grzywna za utrudnianie kontaktu. Biorąc pod uwagę, że kobiety są na mniejszą skalę niż mężczyźni obecne na rynku pracy i że ich ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna jest gorsza, jest to obciążenie finansowe często trudne do udźwignięcia. Jeżeli decyzje podejmowane są na wniosek rodzica stosującego przemoc, należy je postrzegać jako część agresywnego zachowania partnera i stanowią one szkodę ekonomiczną, którą art. 3 konwencji stambulskiej określa jako przemoc domową.

195. GREVIO wzywa polskie władze, by przyjęły wszelkie odpowiednie rozwiązania, w tym, w razie potrzeby, przepisy prawne, aby zapewnić, że wszyscy odpowiedni specjaliści, w tym pracownicy socjalni, sędziowie i członkowie opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów (OZSS), gdy podejmują decyzje w sprawie opieki i kontaktów:

- a. **będą w pełni świadomi negatywnego wpływu, jaki na dzieci ma bycie świadkiem przemocy jednego rodzica wobec drugiego, i będą brać to pod uwagę,**
- b. **będą powstrzymywać się od stosowania pojęcia „alienacji rodzicielskiej” lub powiązanych z nim innych pojęć, odzwierciedlających przekonanie, że matki obwiniające ojca dziecka o znęcanie się są niechętne współpracy lub odpowiadają za złe relacje dziecka z ojcem,**
- c. **będą sprawdzać każdy przypadek pod kątem ewentualnej przemocy jednego rodzica wobec drugiego oraz sprawdzać, czy takie przypadki były zgłaszane,**
- d. **będą dokładać starań, by procedury i decyzje nie skutkowały zagrożeniem**

wszelkimi formami przemocy”.

¹⁶¹ Patrz dane przedstawione w sprawozdaniu krajowym, str. 62.

bezpieczeństwa kobiet-ofiar przemocy ze strony partnera, w szczególności poprzez ujawnienie ich miejsca zamieszkania.

B. Prawo karne

196. Kodeks karny zawiera przepisy penalizujące zachowania, o których mowa w art. 33-40 konwencji stambulskiej. Z wyjątkiem nękania i szczególnego przestępstwa, jakim jest przemoc domowa, są to raczej ogólne przepisy karne niż przepisy dotyczące konkretnych przestępstw. Po zbadaniu litery i ducha tych przepisów oraz ich stosowania w praktyce, GREVIO uważa, że nie obejmują one w odpowiedni sposób wszystkich form przemocy wobec kobiet. Niektóre przypadki penalizacji nie są adekwatne, a wiele form przemocy wobec kobiet ukrytych jest w ramach ogólnych przestępstw, przez co stają się one niewidoczne.

197. Tytułem uwagi ogólnej GREVIO wskazuje, że konwencja stambulska zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że w toku stosowania krajowych przepisów przez organy ścigania, prokuratorów i sądy będzie uwzględniane uwarunkowanie zjawiska przemocy wobec kobiet płcią społeczno-kulturową. GREVIO z niepokojem odnotowuje brak wytycznych (polityki, procedur lub instrukcji) wskazujących, w jaki sposób fakt, że przemoc wobec kobiet jest przestępstwem, którego motywem jest płeć społeczno-kulturowa, powinien wpływać na sposób postępowania w sprawie. GREVIO z niepokojem zauważa, że nie przeprowadzono żadnego badania by określić, w jakim stopniu ogólne przepisy prawa karnego dotyczące przemocy wobec kobiet i przemocy domowej uwzględniają aspekt płci społeczno-kulturowej, a tym samym czy istnieje potrzeba reformy prawa karnego. Choć konwencja stambulska nie wymaga odrębnej penalizacji każdego rodzaju przemocy, który konwencja obejmuje, to GREVIO uważa, że z powodu obecnego sposobu spenalizowania konkretne formy przemocy, której ofiarami są kobiety, mogą nie być widoczne, co ogranicza dostęp kobiet do wymiaru sprawiedliwości.

1. Przemoc psychiczna (art. 33)

198. Przemoc psychiczna jest w polskim prawie karalna jako różne czyny przestępcze: groźba (art. 190), przymus (art. 191) i psychiczne znęcanie się (art. 207 par. 1). W kontekście przemocy domowej i w rodzinie najczęściej stosowane jest psychiczne znęcanie się; obejmuje ono przemoc psychiczną.

199. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje ten przepis, który ma duży potencjał w kontekście przemocy psychicznej i nadzoru sprawowanych przez sprawców przemocy domowej nad ofiarami, najczęściej partnerami. Zauważa jednak, że nie ma on zastosowania do przemocy psychicznej wobec obecnej lub byłej partnerki, lub byłej małżonki, chyba że ofiara mieszka pod tym samym dachem co sprawca, lub w pewnych szczególnych okolicznościach¹⁶². Ponadto, wydaje się, że w praktyce art. 207 jest rzadko stosowany w przypadkach, gdy przemoc ma charakter psychiczny, ale nie fizyczny. Badania pokazują, że tylko 13% wyroków skazujących na podstawie art. 207 dotyczyło przemocy psychicznej której, w niektórych przypadkach, towarzyszyły groźby przemocy seksualnej lub nawet napaści na tle seksualnym¹⁶³. Te same badania pokazują, że niektóre wyroki skazujące

¹⁶² Dalsze uwagi dotyczące zakresu stosowania art. 207 zawarte są w rozdziale V w części dotyczącej art. 35 (Przemoc fizyczna).

¹⁶³ A.D. Śledziwski, „The crime of abuse in the context of domestic violence”, Białystok 2017, str. 341.

dotyczyły przemocy ekonomicznej, co GREVIO przyjmuje z zadowoleniem¹⁶⁴.

200. GREVIO zauważa, że przestępstwa takie jak groźba (art. 190) i przymus (art. 191) dotyczą głównie pojedynczych, jednorazowych czynów i nie biorą pod uwagę powtarzania się zachowań agresywnych, które poważnie naruszają integralność psychiczną kobiet; takie pojedyncze akty niekoniecznie mogą mieć natężenie powodujące, że sędziowie zakwalifikują je jako przestępstwa. Dlatego tak ważne jest reagowanie na doniesienia o przemoc psychiczną, stosując obowiązujące przepisy prawa karnego, takie jak art. 207. Konieczne są zatem bardziej szczegółowe szkolenia, w tym uwypuklające uwarunkowanie zjawiska przemocy między partnerami płcią społeczno-kulturową, związek przemocy z uzależnieniem ekonomicznym, częstotliwość występowania przemocy i zastraszania po separacji, zwłaszcza w ramach kontaktów z dziećmi i opieki nad nimi, tak by zapewnić lepsze zrozumienie przez organy ścigania, prokuratorów i sędziów powagi przemocy psychicznej i ryzyka jej eskalacji, w ramach przemocy wobec partnera. Aby odpowiednio reagować na przemoc ze strony partnera, należy zrozumieć, że składa się ona z cyklu nadużyć, którego integralną częścią jest przemoc psychiczna, oraz że sprawcy często proszą ofiary o wybaczenie, tylko po to, by powrócić do przemocy i nadzoru.

201. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły skuteczne wdrażanie przepisów prawa karnego dotyczących przemocy psychicznej, w szczególności poprzez odpowiednie szkolenia i procedury, odzwierciedlające zwłaszcza szczególne doświadczenie kobiet przemocą, tak by wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych właściwie reagował na przypadki przemocy psychicznej i nadzoru wobec kobiet, które są lub były partnerkami sprawcy.

2. Nękanie (art. 34)

202. GREVIO gratuluje Polsce wprowadzenia (artykuł 190a Kodeksu karnego) szczególnego przestępstwa uporczywego nękania (w rozumieniu nękania psychicznego osoby lub członka rodziny), które nie jest ograniczone do świata rzeczywistego, ale obejmuje również niektóre poważne przejawy takich zachowań w świecie online. I tak, art. 190a par. 2 odrębnie penalizuje kradzież tożsamości online popełnioną w celu wyrządzenia szkody finansowej lub osobistej innej osobie. Biorąc pod uwagę częstość przypadków kradzieży tożsamości online, a także nękania online, w kontekście przemocy po separacji, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje penalizację takich czynów. Ponadto, GREVIO z satysfakcją odnotowuje uznanie poważnych skutków, aż do samobójstwa włącznie, jakie nękanie może mieć dla ofiar, oraz odpowiednie określenie okoliczności obciążających. Ponadto, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje zaostrzenie w 2020 r. kar za nękanie.

203. GREVIO zauważa, że według władz w 2019 r. zarejestrowano 26.450 skarg na nękanie i wydano 1.000 decyzji/wyroków skazujących, w porównaniu ze 145 wyrokami rok wcześniej. Z danych policyjnych dotyczących czynów z art. 190a wynika, że w 2016 r. wszczęto ponad 7.500 postępowań przygotowawczych, w 2017 r. ponad 8.000, a w 2019 r. ponad 10.000. Chociaż GREVIO z zadowoleniem odnotowuje niedawną penalizację nękania z wykorzystaniem środków elektronicznych, takich jak SMS-y, z pewnym niepokojem odnotowuje, że penalizacji tego czynu w 2011 r. nie towarzyszyły ogólne działania uświadamiające, dotyczące przestępczego charakteru nękania, ani specjalne szkolenia dla podmiotów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w szczególności funkcjonariuszy organów ścigania, w trakcie których podkreślana byłaby powaga zagrożenia nękaniami i

¹⁶⁴ *Tamże*

uwarunkowanie zjawiska nękania płcią społeczno-kulturową. Jest to tym ważniejsze, że nękanie zdarza się bardzo często po zakończeniu związku opartego na przemocy. W istocie, badania przeprowadzone w Polsce wykazały, że większość domniemanych znęcających się to mężczyźni, a ich ofiarą często padała była partnerka¹⁶⁵. Ani procedura „Niebieskie Karty”, ani przestępstwo przemocy domowej (art. 207) nie obejmują nękania, zastraszania, kontroli i przemocy, które zdarzają się po rozwodzie lub separacji, jeżeli byli partnerzy nie mieszkają pod jednym dachem, co sprawia, że tym ważniejsze jest zapewnienie, że funkcjonariusze organów ścigania, prokuratorzy i sędziowie będą dobrze rozumieli powagę zagrożenia i niebezpieczeństwa, jakie dla kobiet może stanowić nękanie przez byłego partnera.

204. Badania wykazały, że ofiary często zwracają się o pomoc do organów ścigania¹⁶⁶, ale funkcjonariusze tych organów mają skłonność minimalizowania ryzyka i/lub skutków nękania dla kobiet, szczególnie jeśli odbywa się ono w Internecie¹⁶⁷. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje starania niektórych sędziów, by w pełni wykorzystywać rozwiązania, którymi dysponują w ramach postępowania karnego, w tym możliwość nałożenia zakazu kontaktowania się lub zakazu zbliżania się. GREVIO odnotowuje także niedawną inicjatywę na rzecz podniesienia kwalifikacji funkcjonariuszy organów ścigania w odniesieniu do zjawiska nękania w Internecie. Potrzeba jednak bardziej systematycznych szkoleń i jasnych wytycznych, dla wszystkich właściwych specjalistów, dotyczących stosowania obowiązujących przepisów w przypadkach nękania w świecie rzeczywistym i w Internecie, aby poszerzyć ich wiedzę o złożonym charakterze nękania, jego częstym występowaniu po zakończeniu związku opartego na przemocy oraz możliwości wykorzystywania prawa do opieki i do kontaktów po separacji, by kontynuować nękanie. Aby zapewnić bezpieczeństwo kobiet i powstrzymać nękanie, w tym nękanie po separacji powinny być stosowane środki operacyjno-zapobiegawcze, takie jak nakazy ochronne.

205. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie wdrażania przepisów prawa karnego dotyczących nękania, poprzez wzmacnianie zdolności organów ścigania i sądów uwzględniania uwarunkowania zjawiska nękania płcią społeczno-kulturową i powagi przejawów nękania kobiet, w tym w jego cyfrowej formie, oraz stosowanie środków operacyjno-zapobiegawczych, takich jak procedury oceny ryzyka i nakazy ochronne, w celu zapobiegania recydywie.

3. Przemoc fizyczna (art. 35)

206. Kodeks karny penalizuje szereg czynów obejmujących różne formy przemocy fizycznej, od zabójstwa (art. 148) do uszkodzenia ciała (art. 156, 157 i 217), w tym przestępstwo użycia siły fizycznej w celu zmuszenia osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia czegoś (art. 191).

207. Jeżeli chodzi o przemoc domową, to art. 207 Kodeksu karnego definiuje szczególne przestępstwo przemocy domowej lub w rodzinie. Przestępstwo to obejmuje przemoc w rodzinie, od przemocy fizycznej po przemoc emocjonalną. Ponieważ jest to przestępstwo o szerokim zakresie, może być również wykorzystywane do ścigania przemocy seksualnej,

¹⁶⁵ Woźniakowska-Fajst, D. (2019) Stalking and Other Types of Emotional Violence: A Criminological Study (w j. polskim), Warsaw University Press, str. 337-349.

¹⁶⁶ *Tamże*

¹⁶⁷ Helsinki Foundation, Cyberviolence against women, 2017, str. 41, dostępny pod adresem: www.hfhr.pl/publication/cyberprzemoc-wobec-kobiet/.

jednak większość przypadków przemocy seksualnej i zgwałcenia popełnianych w kontekście domowym jest ścigana na podstawie artykułu 197 (zgwałcenie) lub innych artykułów Kodeksu karnego dotyczących przemocy seksualnej.

208. Jako przestępstwo przewidziane w rozdziale XXVI Kodeksu karnego, który obejmuje przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, przemoc domowa jest spenalizowana jako przestępstwo przeciwko rodzinie, a nie przeciw jednostce. GREVIO, uznając znaczenie rodziny jako podstawowej komórki społeczeństwa, przypomina o podstawowym prawie członków rodziny, w tym kobiet i dziewczynek, do życia wolnego od przemocy. Konwencja stambulska nadaje znaczenie temu prawu człowieka wzywając do podjęcia skutecznych działań przeciwko wszystkim formom przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej. Jeżeli kobiety są ofiarami przemocy, w swoich rodzinach lub ze strony obecnych lub byłych partnerów, konwencja stambulska stawia ich prawa i potrzeby w centrum działań. GREVIO przypomina o fundamentalnym znaczeniu dostępu do sprawiedliwości w sprawach karnych kobietom i dziewczynkom, które doświadczają przemocy w swojej rodzinie – jako posiadaczkom praw indywidualnych¹⁶⁸.

209. W tym kontekście GREVIO zauważa, że ze względu na konceptualizację przemocy domowej jako przestępstwa przeciwko rodzinie, stosowanie art. 207 jest ograniczone do dzieci, osób nieporadnych, „najbliższych członków rodziny” i „osób pozostających czasowo lub stale w stosunku zależności” od sprawcy. Artykuł 207 nie ma zastosowania do byłych małżonków lub byłych partnerów, ponieważ nie są oni uznawani za „najbliższych członków rodziny” w rozumieniu art. 115 par. 11 Kodeksu karnego¹⁶⁹, z wyjątkiem, w praktyce sądowej, osób „pozostających w stosunku zależności”, na przykład ekonomicznej. Ponadto, art. 207 nie ma zastosowania do partnerów nie będących w związku małżeńskim, chyba że są oni objęci definicją „osób mieszkających razem”. Zgodnie z orzecznictwem „osoby mieszkające razem” to osoby, które pozostają w faktycznym związku opartym na więzach emocjonalnych, fizycznych i ekonomicznych (wspólne zamieszkiwanie). Jednak, pod pewnymi warunkami, osoby mogą być uznane za „najbliższych członków rodziny” nawet jeśli nie mają tego samego miejsca zamieszkania¹⁷⁰. Fakt, że nie mieszkają razem musi być „obiektywnie uzasadniony” (na przykład jedna z osób pracuje za granicą lub przebywa w więzieniu, albo para nie ma mieszkania, w którym mogłaby razem mieszkać). Zakres stosowania art. 207 nie obejmuje zatem przemocy w związkach uczuciowych lub szerokiego zakresu przypadków przemocy między byłymi partnerami lub między partnerami nie mieszkającymi razem. W takich przypadkach konieczne jest odwoływanie się do ogólniej określonego przestępstwa, jakim jest naruszenie nietykalności fizycznej.

210. Jeśli chodzi o praktyczne stosowanie art. 207, sprawozdanie Polski podaje 9.263 wyroki skazujące w pierwszej instancji w 2018 r., 6.998 z nich przewidywało karę pozbawienia wolności¹⁷¹. Biorąc pod uwagę skalę problemu, dane te wskazują na raczej niski

¹⁶⁸ Znaczenie, jakie ustawodawcy i sędziowie przywiązują do ochrony wartości rodzinnych, kosztem prawa ofiar do życia i do życia wolnego od przemocy, zostało podkreślone w publikacjach naukowych oraz przez ekspertów i członków społeczeństwa obywatelskiego, z którymi GREVIO spotkało się w trakcie wizyty. Patrz, na przykład, Magdalena Grzyb, *We condemn violence against women – the criminalisation of domestic violence in Poland*, *Archives of Criminology*, 2020, T. XLII, NR 1, T. XLII, NR 1, dostępny na stronie: http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_7420_AK2020I.

¹⁶⁹ Artykuł 115 par. 11 Kodeksu karnego definiuje „najbliższych członków rodziny” w następujący sposób: „małżonkowie, wstępni, zstępni, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoby pozostające w stosunku przysposobienia i ich małżonkowie oraz osoby pozostające we wspólnym pożyciu.

¹⁷⁰ Patrz uchwała Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., sygn. I KZP 20/15 (tylko w j. polskim).

¹⁷¹ Patrz załącznik 5 do sprawozdania krajowego.

wskaźnik zgłaszania/rejestracji. Z drugiej strony, wysoki odsetek wyroków pozbawiających wolności sugeruje, że czyny karane na mocy tego artykułu stanowiły raczej ciężkie przypadki przemocy. Wniosek ten potwierdzają przedstawione GREVIO obserwacje i analizy ekspertów, z których wynika że, w praktyce, próg ścigania przemocy domowej na podstawie art. 207 jest bardzo wysoki; ściganie następuje głównie w przypadku poważnego uszkodzenia ciała ofiary lub znacznej częstotliwości przemocy, to jest szeroko zakrojonej i długotrwałej przemocy ze strony partnera. W związku z tym GREVIO z niepokojem zauważa, że pojedyncze akty jednorazowej przemocy, niezależnie od tego, jak ciężkie, oraz akty przemocy domowej o charakterze niefizycznym lub mniej intensywne nie są ścigane na podstawie art. 207. Zamiast tego akty takie prowadzą do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”. Na przykład, w 2019 r. procedurą „Niebieskie Karty” objęto 73.654 osoby, podczas gdy tylko 14.797 czynów zakwalifikowano jako przestępstwa z art. 207¹⁷². Wyroki skazujące (prawomocne) zapadły w 10.450 sprawach, z czego tylko 2.618 zakończyło się orzeczeniem kary pozbawienia wolności¹⁷³.

211. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje główny cel procedury „Niebieskie Karty”, jakim jest zapewnienie kompleksowej pomocy ofiarom i sprawcom przemocy, wyraża jednak głębokie zaniepokojenie, że brak ścigania w takich przypadkach może przełożyć się na faktyczną bezkarność sprawców i stanowić sygnał, że przemoc nie pociąga za sobą odpowiedzialności karnej.

212. **GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że przepisy Kodeksu karnego, takie jak art. 207, będą miały zastosowanie do wszystkich form przemocy między partnerami, a także że przemoc między partnerami, którzy nie mieszkają razem, w tym przemoc wobec byłych partnerek lub małżonek, będzie spotykała się z odpowiednią reakcją. Ponadto, GREVIO wzywa polskie władze, by zidentyfikowały i rozwiązały problem elementów procedur, które utrudniają udowodnienie w sądzie przemocy domowej.**

4. Przemoc seksualna, w tym gwałt (art. 36)

213. Akty przemocy seksualnej, w tym zgwałcenie, są spenalizowane w rozdziale XXV Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności”. Zgwałcenie jest spenalizowane w art. 197 par. 1, który przewiduje karę za doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego „przemocą, groźbą bezprawną lub używając podstęp”. Jest to zagrożone karą od dwóch do 12 lat pozbawienia wolności. Okolicznościami obciążającymi w sprawie o zgwałcenie są: popełnienie czynu wspólnie z inną osobą, zgwałcenie osoby nieletniej poniżej 15 roku życia, wstępnego, zstępnego, osoby przysposobionej lub przysposabiającej, brata lub siostry, działanie ze szczególnym okrucieństwem.

214. Artykuł 198 przewiduje mniej surową karę za obcowanie płciowe lub inne czynności seksualne popełnione wykorzystując bezradność innej osoby lub jej niezdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kontrolowania swojego zachowania z powodu choroby psychicznej. Artykuł 199 karze za obcowanie płciowe i inne czynności seksualne popełnione wykorzystując zależność ofiary lub jej trudnej sytuacji. Artykuł 200 karze za wykorzystanie

¹⁷² Magdalena Grzyb, We condemn violence against women – the criminalisation of domestic violence in Poland, Archives of Criminology, 2020, T. XLII, NR 1, Table 4. Attrition in domestic violence cases in Poland, 2018, s. 9, dostępny na stronie: http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_7420_AK2020I.

¹⁷³ *Tamże*

młodego wieku ofiary.

215. W związku z tym GREVIO z niepokojem zauważa, że brak zgody, który stanowi główny element sposobu, w jaki konwencja stambulska definiuje przemoc seksualną, nie stanowi znamienia przestępstwa zgwałcenia (art. 197), ani innego przestępstwa na tle seksualnym (artykuły od 198 do 200). Zamiast tego czyny te kwalifikowane są zależnie od natężenia przemocy fizycznej lub groźby zastosowanej przez sprawcę, bezradności ofiary lub jej niezdolności do przeciwstawienia się, lub wyrażenia zgody/woli. Jak GREVIO już podkreśliło, podejście to nie uwzględnia w pełni ani doświadczeń kobiet wykorzystywanych seksualnie, ani sposobu, w jaki reagują one na zagrożenie taką przemocą (ucieczka, walka, opór, podporządkowanie się lub przywiązanie). W efekcie, polskie prawo nie penalizuje wszystkich form przemocy seksualnej przewidzianych w konwencji. Takie podejście skutkuje również wysokimi standardami dowodowymi jeżeli chodzi o fizyczny opór wobec napaści oraz większym naciskiem na zachowanie ofiary, niż na działania sprawcy (patrz rozdział VI, artykuły 49 i 50).

216. GREVIO zauważa, że według władz sądy mają możliwość wzięcia pod uwagę stopnia przyzwolenia ofiary na akt seksualny, ale przypomina, że zgodnie z orzecznictwem i doktryną skazanie za zgwałcenie wymaga udowodnienia oporu ofiary i użycia przez sprawcę siły, groźby lub podstęp¹⁷⁴. Sama wiedza sprawcy, że stosunek nie był dobrowolny, nie prowadzi do skazania. Chociaż GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że w orzecznictwie zaczyna pojawiać się interpretacja uwzględniająca kontekst, a niektóre sądy przyjmują bardzo szeroką interpretację terminu „podstęp”, faktem pozostaje, że obowiązujące prawo wymaga, aby czyny takie jak zgwałcenie i przemoc seksualna, której ofiarami są kobiety, były oceniane w świetle użycia przemocy, groźby lub podstępu, a nie w świetle braku zgody. Potrzeba zmiany definicji zawartej w art. 197, w celu objęcia przepisami karnymi pełnego zakresu doświadczeń kobiet związanych z przemocą seksualną i zgwałceniem, które często popełniane są bez użycia siły lub groźby, została podkreślona w badaniach, zwrócono na nią uwagę Sejmu i uznana została przez sędziów¹⁷⁵. Taka zmiana doprowadziłaby do dostosowania Kodeksu karnego do wymogów art. 36 konwencji stambulskiej.

217. Ponadto, GREVIO jest zaniepokojone, że nie wszystkie zgwałcenia pociągają za sobą takie same sankcje karne. Na przykład, stosunek płciowy, do którego doszło dzięki wykorzystaniu bezradności lub stanu psychicznego ofiary (art. 198) zagrożony jest karą pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat, podczas gdy stosunek płciowy, do którego doszło dzięki wykorzystaniu stanu zależności (art. 199) jest zagrożony karą do trzech lat. Prawnicy zwrócili uwagę GREVIO, że przepisy te znajdują głównie zastosowanie w sprawach o zgwałcenie kobiet, które doprowadzono do stanu bezradności przy użyciu siły lub przemocy; kary są wtedy niższe niż w przypadku zgwałcenia z użyciem przemocy¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Patrz wyrok Sądu Najwyższego z 26 lipca 2001 r., V KKN 95/99, LEX nr 51671 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 15.02.1996 r., II AKa 2/96, Prok. i Pr. 1996, wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2017 r., IV KK 369/16, LEX nr 2271466.

¹⁷⁵ Monika Płatek, Legal opinion on the Draft Act amending the Criminal Code and certain other acts (print no. 2154), 2018, dostępna na stronie: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2154. Patrz także post Stowarzyszenia Iustitia z 19 września 2020 r., zwracający uwagę na rozbieżności między polskim ustawodawstwem karnym a wymogami konwencji stambulskiej, dostępny na stronie: www.facebook.com/sedziowie/posts/3394380417274992/ oraz Monika Płatek, Uniwersytet Warszawski, Rape. When an Old Term Acquires a New Meaning - A Consequence of False Sameness, opublikowany w 2018 w *Archives of Criminology* 2018/TOM XL, s. 263-325, dostępny pod adresem: Widok Zgwałcenie. Gdy termin nabiera nowej treści. Pozorny brak zmian i jego skutki (pan.pl).

¹⁷⁶ Informacje przekazane GREVIO w trakcie wizyty.

Ponadto, GREVIO jest zaniepokojone, że w sprawach zgwałcenia kobiet niepełnosprawnych ściganie następuje na podstawie art. 198 i 199, z naciskiem na bezradność, zależność lub niepełnosprawność kobiety, a nie na jej seksualną autonomię.

218. Konwencja stambulska ustanawia zasadę, że wszystkie akty seksualne popełnione bez zgody ofiary powinny podlegać odstrasżającym karom. To, że czyn został popełniony bez zgody ofiary, pociąga karę, niezależnie od tego, czy został popełniony przez osobę stosującą przemoc czy nadużywającą władzy nad ofiarą. GREVIO ostrzega przed tworzeniem hierarchii ofiar, uwzględniającej pewne ich cechy, takie jak młodość, słabość, zależność lub choroba, i wzywa do przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych, aby jasne było, że gwałt jest gwałtem. Jeżeli czynowi towarzyszy przemoc i znęcanie się lub inne okoliczności szczególnie traumatyzujące, należy uznawać je za okoliczności obciążające, aby zapewnić proporcjonalność kary w stosunku do powagi czynu.

219. Zachowaniem umyślnym, które obecnie nie jest objęte polskim prawem dotyczącym przemocy seksualnej, jest doprowadzenie innej osoby do podjęcia, bez zgody, czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią, czego dotyczy art. 36 ust. 1 lit. c konwencji stambulskiej. Przepis ten ma zastosowanie, gdy sprawca nie jest osobą, która dopuszcza się aktu seksualnego, ale osobą, która zmusza ofiarę do podjęcia czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią, na przykład w kontekście kontroli i wykorzystywania jako formy przemocy ze strony partnera. Zamiar przestępczy jest szerszy niż w przypadku przestępstwa pomocnictwa lub współsprawstwa. Obejmuje on nie tylko zamiar pomocy w popełnieniu przestępstwa, takiego jak zgwałcenie, i zamiar zgwałcenia jako takiego, ale także, łącznie, zamiar doprowadzenia do obu tych czynów. Innymi słowy, umyślne zachowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 lit. c), wykracza poza zwykłe podżeganie do popełnienia przestępstwa lub ułatwianie jego popełnienia, ale obejmuje także złośliwe zachowanie, polegające na pozbawieniu kobiety prawa samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach seksualnych.

220. GREVIO wzywa polskie władze, by dokonały przeglądu wszystkich przepisów dotyczących przestępstw seksualnych, przewidzianych w dziale XXV Kodeksu karnego, w celu pełnego uwzględnienia pojęcia dobrowolnej zgody, zgodnie z wymogami art. 36 konwencji stambulskiej, oraz wprowadzenia odpowiednich sankcji za wszystkie czyny o charakterze seksualnym popełnione bez zgody ofiary, w tym gdy okoliczności wyłączają wyrażenie ważnej zgody.

221. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły przepisy karne ściśle dotyczące umyślnego zachowania przewidzianego w art. 36 ust. 1c konwencji stambulskiej, a mianowicie zmuszenia innej osoby do podjęcia, bez jej zgody, czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią.

5. Przymusowe małżeństwa (art. 37)

222. Przymusowe małżeństwo nie jest w Polsce traktowane jako odrębne przestępstwo. Według władz, czyny takie mogą być ścigane jako przymuszanie do określonego zachowania (art. 191 par. 1). Zwabienie osoby za granicę w celu zmuszenia jej do zawarcia małżeństwa byłoby traktowane jako pomocnictwo lub współsprawstwo w przymuszaniu do określonego zachowania (art. 18 ust. 3 w związku z art. 191 ust. 1).

223. Choć konwencja stambulska nie wymaga od stron ustanowienia odrębnych przepisów penalizujących każdą formę przemocy wobec kobiet, to ma ona na celu wspieranie

stron w tworzeniu ram prawnych gwarantujących skuteczne interweniowanie i ściganie. Wobec braku danych dotyczących częstości występowania przymusowych małżeństw w Polsce oraz liczby zgłoszeń służbom pomocy społecznej lub organom ścigania, trudno jest ocenić liczbę kobiet, którym grozi lub może grozić przymusowe małżeństwo oraz określić przydatność ogólnych przepisów prawa karnego do ścigania i skazywania. Informacje przekazane GREVIO przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego sugerują, że przymusowe i wczesne małżeństwa są praktykowane w niektórych społecznościach romskich¹⁷⁷. Problem ten może dotyczyć również kobiet i dziewczynek ze środowisk migrantów.

224. GREVIO podkreśla zatem znaczenie prowadzenia badań i działań uświadamiających, dotyczących tej formy przemocy, w celu oceny częstości jej występowania w Polsce oraz umożliwienia kobietom i dziewczynkom poszukiwania pomocy, w tym pomocy ze strony służb pomocy społecznej i opieki zdrowotnej. Jako drugi krok, powinny zostać przygotowane wytyczne i szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania i prokuratorów dotyczące tego, jak w przypadkach przymusowych małżeństw stosować ogólne przepisy dotyczące przymusu (art. 191).

225. Jeśli chodzi o zgodność z art. 37 ust. 2, który wymaga od stron penalizacji czynu polegającego na podstępny zwabieniu osoby dorosłej lub dziecka za granicę w celu zmuszenia do zawarcia małżeństwa, GREVIO zauważa, że Kodeks karny nie penalizuje takiego czynu. Umyślność wymagana w art. 37 ust. 2 dotyczy działania polegającego na wprowadzeniu w błąd osoby w celu zwabienia jej za granicę oraz działania polegającego na zmuszeniu jej do zawarcia małżeństwa za granicą. Prawnokarna koncepcja współsprawstwa nie uwzględnia odpowiednio takiej sytuacji, ponieważ nie obejmuje ona elementu ułatwienia popełnienia przestępstwa. Ma raczej zastosowanie do pomocy lub zachęcania kogoś do popełnienia przestępstwa, takiego jak przymusowe małżeństwo.

226. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozważyły odrębne spenalizowanie przymusowego małżeństwa, w sposób uwzględniający szczególny charakter takiego przestępstwa i zapewniły, że przepis ten będzie stosowany przez organy ścigania i sądy. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by spenalizowały umyślne wprowadzenie w błąd osoby dorosłej lub dziecka w celu sprowadzenia go na terytorium innego państwa z zamiarem zmuszenia do zawarcia małżeństwa, zgodnie z art. 37 ust. 2 konwencji stambulskiej. Ze względu na potrzebę kompleksowego podejścia, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by każdemu rozwiązaniu w obszarze prawa karnego towarzyszyła kompleksowa strategia zapobiegania i wykrywania tej formy przemocy, jak również wsparcie kobiet i dziewczynek stojących w obliczu przymusowego małżeństwa.

6. Okaleczanie żeńskich narządów płciowych (art. 38)

227. Kodeks karny nie penalizuje odrębnie okaleczania żeńskich narządów płciowych, jednak akty okaleczania opisane w art. 38 lit. a konwencji stambulskiej mogą być ścigane w ramach dwóch przestępstw uszczerbku na zdrowiu, określonych w art. 156 i 157 Kodeksu karnego. Obejmują one, między innymi, umyślne i znaczne zniekształcenie i oszpecenie ciała (art. 156) oraz naruszenie czynności narządu ciała (art. 157 ust. 1). GREVIO zauważa, że do tej pory nie odnotowano żadnego przypadku okaleczenia żeńskich narządów płciowych jako przestępstwa związanego z uszczerbkiem na zdrowiu.

¹⁷⁷ Informacje przekazane w trakcie wizyty w Polsce.

228. Czyny opisane w art. 38 lit. b) i c), to jest zmuszenie lub doprowadzenie kobiety lub dziewczynki do poddania się okaleczeniu żeńskich narządów płciowych, lub pośredniczenie w tym celu, nie wchodzi w zakres przestępstwa uszczerbku na zdrowiu. Zmuszenie dziewczynki lub kobiety do poddania się okaleczeniu narządów płciowych może być kwalifikowane jako przymus (art. 191 Kodeksu karnego), natomiast wydaje się, że nie podlega kwalifikacji karnej nakłanianie kobiety lub dziewczynki do poddania się okaleczeniu narządów płciowych, lub pośredniczenie w tym celu. GREVIO podkreśla, że udzielanie kobiecie lub dziewczynce pomocy w samookaleczeniu się lub bycie współsprawcą takiego czynu nie może być uznane za zgodne z art. 38 lit. b i c konwencji stambulskiej. GREVIO przypomina, że art. 38 lit. c) wymaga penalizacji zachowania polegającego na umyślnym wywieraniu wpływu na dziewczynkę która, z własnej woli, nie zamierza poddać się okaleczeniu. Obowiązek penalizacji pomocnictwa lub współsprawstwa okaleczenia żeńskich narządów płciowych wynika z art. 41 konwencji; przestępstwa te różnią się od przewidzianych w art. 38 lit. c) zarówno pod względem istotnych cech przestępstwa, jak i zakresu zamiaru. Artykuł 38 lit. c) ma zapewnić odpowiedzialność karną gdy, na przykład, członkowie rodziny lub społeczności nakłaniają dziewczynkę do poddania się okaleczeniu żeńskich narządów płciowych, stosują wobec niej przymus lub dostarczają środków, ale nie uczestniczą aktywnie w samym przeprowadzeniu okaleczenia.

229. Nie zostały przekazane informacje o obecności i/lub pobycie w Polsce kobiet ze społeczności, które praktykują okaleczanie żeńskich narządów płciowych; organy ścigania i wymiar sprawiedliwości nie odnotowały skarg dotyczących tej formy przemocy wobec kobiet. Zdaniem społeczeństwa obywatelskiego władze powinny dążyć do pogłębienia wiedzy w tym zakresie, w ramach bardziej kompleksowych wysiłków na rzecz zrozumienia sytuacji obecnych w kraju kobiet należących do różnych społeczności cudzoziemskich, ich specyficznych problemów i ryzyka, że mogą one zostać poddane szczególnym formom przemocy, takim jak okaleczanie żeńskich narządów płciowych.

230. GREVIO zachęca polskie władze, by uzupełniły przepisy karne, tak by spenalizowane zostały czyny opisane w artykule 38 ust. (b) i (c), polegające na udostępnieniu kobiecie środków do przeprowadzenia okaleczenia żeńskich narządów płciowych oraz zachęcaniu dziewczynki do poddania się okaleczeniu żeńskich narządów płciowych lub udostępnieniu jej środków do przeprowadzenia okaleczenia żeńskich narządów płciowych.

7. Przymusowa aborcja i sterylizacja (art. 39)

231. Przymusowa aborcja jest karalna na podstawie art. 153 Kodeksu karnego, natomiast przymusowa sterylizacja wchodzi w zakres przestępstw uszczerbku na zdrowiu, o których mowa w art. 156 i 157. Artykuł 156 odrębnie penalizuje spowodowanie poważnego uszczerbku na zdrowiu, w tym pozbawienie zdolności prokreacji.

232. Z dostępnych danych nie wynika, czy którykolwiek z wyroków skazujących na mocy art. 156 i 157 dotyczył przypadku przymusowej sterylizacji kobiet.

8. Molestowanie seksualne (art. 40)

233. W polskim systemie prawnym aktów molestowania seksualnego dotyczą przede wszystkim przepisy Kodeksu pracy i ustawy o równym traktowaniu. Obie te ustawy zawierają

bardzo podobne definicje molestowania seksualnego, obejmujące elementy przewidziane w art. 40 konwencji stambulskiej, co GREVIO przyjmuje z zadowoleniem, jednak dotyczą one molestowania seksualnego w ograniczonym kontekście, to jest w kontekście stosunków pracy i/lub zakupu towarów i usług.

234. Chociaż molestowanie seksualne nie stanowi odrębnego przestępstwa, według władz ma do niego zastosowanie szereg przepisów Kodeksu karnego. GREVIO zauważa jednak, że mają one charakter ogólny oraz nie oddają istoty i cech charakterystycznych molestowania seksualnego. Na przykład, art. 216 Kodeksu karnego penalizuje wyrażanie pogardy dla innej osoby¹⁷⁸, w szczególności zachowania mające na celu poniżenie innej osoby lub naruszenie jej godności, a także zachowania obraźliwe dla innej osoby. Nie została przedstawiona żadna informacja o liczbie skarg, wszczętych postępowaniach lub wyrokach skazujących za molestowanie seksualne, co utrudnia ocenę stosowania tego artykułu. Z badań wynika, że brak penalizacji molestowania seksualnego jest główną przeszkodą w wejściu ofiar tej formy przemocy na drogę sądową, zanim sytuacja nie przerodzi się w inne formy przemocy karalne na mocy Kodeksu karnego, takie jak nękanie¹⁷⁹.

235. GREVIO jest zaniepokojone, że dostępne drogi dochodzenia praw nie są dostosowane do przypadków molestowania seksualnego, w szczególności takich jak zachowania werbalne i niewerbalne, na przykład seksistowskie słowa, gesty lub obrazy. Ofiary molestowania seksualnego mogą wnieść skargę i dochodzić odszkodowania na podstawie Kodeksu pracy i ustawy o równym traktowaniu, a także na gruncie prawa cywilnego, to jest podnosząc naruszenie dóbr osobistych chronionych odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego. Jednak, jak zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, zasada odwrócenia ciężaru dowodu nie ma zastosowania w takich przypadkach¹⁸⁰.

236. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by dokonały przeglądu ustawodawstwa i zapewniły, że molestowanie seksualne, we wszystkich obszarach życia, będzie podlegać sankcjom karnym lub innym sankcjom prawnym, zgodnie z art. 40 konwencji. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz zwiększenia świadomości specjalistów i ogółu społeczeństwa w zakresie molestowania seksualnego.

9. Sankcje i środki (art. 45)

237. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że polskie prawo karne przewiduje, w odniesieniu do większości aktów przemocy wobec kobiet, odpowiednie sankcje. Jednak, zgodnie z informacjami przekazanymi GREVIO przez prawników i organizacje pozarządowe działające w tej dziedzinie, wydaje się, że istnieją znaczne rozbieżności między sankcjami przewidzianymi przez prawo a sankcjami nakładanymi. Kary są często łagodzone lub zawieszane, zwłaszcza w przypadku skazań na mocy art. 207, za przestępstwa związane z przemocą domową¹⁸¹. Ponadto, GREVIO z niepokojem zauważa, że w sprawach o zgwałcenie i czyny na tle seksualnym sądy drugiej instancji zdają się łagodzić wyroki biorąc pod uwagę cechy i zachowanie ofiary, zmniejszając tym samym ciężar odpowiedzialności

¹⁷⁸ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 41.

¹⁷⁹ Patrz Woźniakowska-Fajst, D. (2019), *Stalking and Other Types of Emotional Violence: A Criminological Study* (w j. polskim), Warsaw University Press, str. 337-349.

¹⁸⁰ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 42.

¹⁸¹ W załączniku 5 do sprawozdania krajowego przedstawiono liczbę wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności, z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, wydanych na podstawie art. 207.

karnej sprawcy¹⁸².

238. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, poprzez przepisy prawne i szkolenia sędziów oraz funkcjonariuszy organów ścigania, że wyroki i środki orzekane w związku z przemocą domową lub innymi formami przemocy wobec kobiet będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

10. Okoliczności obciążające (art. 46)

239. Niektóre okoliczności obciążające, przewidziane w art. 46 konwencji stambulskiej, są już zawarte w znamionach przestępstw przewidzianych w Kodeksie karnym, tym samym zwiększają one powagę czynu i sprawiają, że jego sprawca podlega surowszej karze. Ponadto, wytyczne dotyczące rodzaju i wysokości sankcji karnych określone są w art. 53 Kodeksu karnego, wymieniającym niektóre okoliczności obciążające wskazane w art. 46 konwencji stambulskiej. Określenie wysokości kary należy do uznania sądu, w granicach przewidzianych przez prawo, a wzięcie pod uwagę okoliczności obciążających, wynikających z zachowania przestępcy, pozostawione jest uznaniu sędziów, którzy przewodniczą składom orzekającym. Wobec braku środków, takich jak wytyczne lub zalecenia dla sędziów, które wsparłyby interpretowanie przez nich okoliczności obciążających w świetle wymogów konwencji stambulskiej, nie jest jasne, w jakim stopniu wszystkie okoliczności obciążające wymienione w art. 46 konwencji są faktycznie stosowane, w szczególności w przypadku przestępstw popełnionych przeciwko byłemu lub obecnemu małżonkowi, lub partnerowi, przez członka rodziny lub osobę mieszkającą z ofiarą, lub w obecności dziecka.

240. Ponadto zwrócono uwagę GREVIO, że sędziowie nie zawsze oceniają okoliczności spraw dotyczących przemocy domowej biorąc pod uwagę uwarunkowanie tej formy przemocy płcią społeczno-kulturową i inne zasady konwencji stambulskiej. Zamiast tego, sędziowie wydają się kierować stereotypowymi rolami płci społeczno-kulturowych i szacunkiem dla rodziny jako podstawowej komórki społeczeństwa¹⁸³. GREVIO przypomina o pilnej potrzebie szkoleń na temat zasad konwencji stambulskiej oraz zagwarantowania pełnego przestrzegania tych zasad, bez których uwzględnianie okoliczności obciążających pozostanie niewystarczające.

241. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły niezbędne rozwiązania w celu zapewnienia, że wszystkie okoliczności obciążające wymienione w art. 46 konwencji stambulskiej zostaną włączone do polskiego prawa karnego i będą stosowane przez wymiar sprawiedliwości.

11. Zakaz stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów lub obowiązkowego skazywania (art. 48)

242. Polskie prawo przewiduje dwa typy mediacji: mediację między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa oraz mediację w postępowaniu cywilnym, na przykład rozwodowym, przy czym chodzi głównie o spory dotyczące opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość dobrowolnej mediacji przed lub w

¹⁸² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 26 sierpnia 2010 r., II AKa 213/10, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15150000001006_II_AKa_000213_2010_Uz_2010-08-26_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15150000001006_II_AKa_000213_2010_Uz_2010-08-26_001).

¹⁸³ Centrum Praw Kobiet, Stereotypy w sądzie, 2016, dostępny na stronie: <http://monitoring.cpk.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/Temida-pod-lup%C4%85-raport-z-monitoringu-s%C4%85dow.pdf?fbclid=IwAR0xkxPb7wav5kzYNpaOuJeJxWHz80Xg4IQ64ljqjMwF8d0ZpJEPGHs4Xg>.

toku postępowania cywilnego, za zgodą stron. Jeżeli to możliwe, sąd dąży do polubownego rozstrzygnięcia, między innymi zachęcając do mediacji. Mediacja może być również wykorzystywana do rozwiązywania spornych kwestii w postępowaniu rozwodowym, takich jak alimenty, władza rodzicielska, kontakty z dzieckiem i kwestie finansowe, które określane są w orzeczeniu sądu.

243. W postępowaniu karnym mediacja jest procedurą dobrowolną, uzupełniającą postępowanie karne poprzez danie ofierze możliwości odzyskania równowagi w sposób, w jaki jej nie odzyska po przeprowadzeniu formalnej procedury sądowej. Ofiara i sprawca muszą wyrazić zgodę na mediację, która może zostać zainicjowana przez prokuraturę lub sąd, albo na wniosek ofiary lub sprawcy. W praktyce, mediacja jest najczęściej inicjowana przez sądy. Jeśli jest skuteczna, może przyspieszyć postępowanie karne, umożliwiając wydanie wyroku skazującego bez rozprawy lub bez przeprowadzania dowodów (odpowiednio art. 335 par. 1 i 2 oraz art. 387 Kodeksu postępowania karnego), może również prowadzić do obniżenia wymiaru kary.

244. Mediacje prowadzone są przez wykwalifikowanych mediatorów, którzy jednak nie przeszli formalnego szkolenia w zakresie przemocy domowej lub innych form przemocy wobec kobiet. GREVIO zauważa, że sygnalizowano już pilną potrzebę uzyskania przez mediatorów wiedzy o dynamice przemocy domowej i nadzoru, a także wpływie na ofiary, podobnie jak zwrócono już uwagę na powszechne przekonanie, że kiedy w rodzinie wybucha konflikt, wina leży po obu stronach¹⁸⁴. Jak wynika z innych badań, duża liczba przypadków przemocy w rodzinie traktowana jest jako „konflikty rodzinne” i automatycznie kierowane są one przez sądy do mediacji, bez względu na sytuację ofiary i wielkość szkód¹⁸⁵. Bez solidnego przeszkolenia wszystkich zaangażowanych podmiotów, w szczególności sędziów i prokuratorów zajmujących się sprawami karnymi oraz mediatorów, nie będzie możliwe uznanie przemocy, jakiej doświadczają kobiety ze strony swoich partnerów, za zjawisko głęboko zdeterminowane płcią społeczno-kulturową oraz za źródło nierówności sił.

245. W tym kontekście GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że wytyczne dotyczące ścigania wymagają zwracania szczególnej uwagi na kierowanie do mediacji w przypadku przemocy domowej i odradzają kierowanie do mediacji w przypadku zgwałcenia. Tymczasem większość spraw kierowanych do mediacji to sprawy dotyczące przemocy w rodzinie, to jest przestępstwa przemocy domowej z art. 207 Kodeksu karnego¹⁸⁶. GREVIO zauważa, że w 2017 r. w 4.090 postępowaniach na podstawie art. 207 par. 1 nastąpiło skazanie, bez przeprowadzenia rozprawy lub rozpatrzenia dowodów¹⁸⁷. Zdaje się to sugerować, że w praktyce wiele ofiar przemocy domowej przechodzi przez mediację między ofiarą a sprawcą. Zauważając, że jest to procedura dobrowolna, która może się odbyć tylko za zgodą ofiary i może mieć pozytywne skutki dla ofiary, takie jak przeprosiny, GREVIO pragnie zwrócić uwagę na mnogość nacisków, które mogą być wywierane na kobiety-ofiary przemocy przez partnera przy podejmowaniu takiej decyzji. Sprawca może wywierać presję ponieważ mediacja może korzystnie wpłynąć na proces i skazanie. Po latach bycia zdominowaną i kontrolowaną, wiele kobiet-ofiar przemocy ze strony partnera odczuwa tę presję nawet po zakończeniu związku. Mediacja może być również proponowana, by zmniejszyć liczbę

¹⁸⁴ Olga Sitarz, Dominika Bek i Anna Jaworska-Wieloch, Mediation and Domestic Violence: Theoretical Reflection on the Polish Background, 2018, *International Journal of Criminal Justice Sciences*, str. 361.

¹⁸⁵ Patrz Małgorzata Czarkowska, Counteracting domestic violence against women in the practice of law enforcement, justice system and other institutions, Warszawa, 2014, str. 290-296.

¹⁸⁶ E. Zielińska, J. Klimczak, The scope of using mediation in penal cases in the practice of the justice system, Warszawa 2020, str. 29-38.

¹⁸⁷ Sprawozdanie krajowe, str. 105-106.

zaległych spraw oczekujących na rozpatrzenie przez sąd, a kobiety-ofiary mogą czuć się zobowiązane przyjąć sposób postępowania proponowany przez organy ścigania. Z drugiej strony, GREVIO wskazuje na dążenie niektórych sędziów i prokuratorów zajmujących się sprawami karnymi do ocalenia rodziny i postrzeganie przez nich przemocy ze strony partnera jako konfliktu rodzinnego, który można rozwiązać; taka postawa może przyczyniać się odczuwania przez kobiety-ofiary przemocy domowej presji.

246. Biorąc pod uwagę, że mediacja między ofiarą a sprawcą może być proponowana w zasadzie we wszystkich przypadkach przemocy domowej, niezależnie od cech sprawy i powagi wyrządzonej szkody, oraz że prokuratorzy, sądy i inne właściwe podmioty mają niewiele wskazówek, jak ustalać sprawy nadające się do mediacji, GREVIO obawia się, że sprawy dotyczące przemocy domowej są zbyt często poddawane mediacji. Kobiety-ofiary przemocy domowej mogą wprawdzie wyrażać zgodę na mediację, ale wiele z nich przystąpi do niej z gorszej pozycji negocjacyjnej ze względu na przemoc, dominację i kontrolę, które znosiły przez lata; stoi to w sprzeczności z wymogiem zapewnienia, że stosunek sił między stronami będzie równy, co jest podstawowym warunkiem wstępnym mediacji. GREVIO zauważa również, że nie wiadomo, w jakim stopniu kobiety-ofiary przemocy domowej są informowane o charakterze i możliwych skutkach procedury, oraz że system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych nie będzie szczegółowo monitorował realizacji ewentualnej ugody między stronami, w tym przez sprawcę¹⁸⁸. Bez gwarancji pomyślnego i możliwego do wyegzekwowania rozstrzygnięcia sprawy, kobiety-ofiary przemocy domowej są w wysokim stopniu narażone na ponowną wiktymizację w toku mediacji, a w ostatecznym rachunku sprawca może zostać skazany na niższą karę¹⁸⁹.

247. Wreszcie, powodem niepokoju jest dopuszczalność i praktyka mediacji w postępowaniu rozwodowym, podejmowanej bez sprawdzenia historii dominacji i nadużyć. Niepokoi to tym bardziej w związku z uporczywymi staraniami wprowadzenia dla małżonków mających wspólne dzieci bardziej obligatoryjnych form mediacji rodzinnej przed wszczęciem postępowania rozwodowego lub separacyjnego¹⁹⁰.

248. GREVIO wzywa polskie władze, by uznały nierównowagę sił w związkach naznaczonych przemocą oraz by zapewniły, że wszystkie propozycje mediacji będą akceptowane na zasadzie pełnej dobrowolności, wykorzystując w tym celu wszystkie dostępne środki, takie jak przyjęcie bardziej szczegółowych wytycznych i organizacja szkoleń mediatorów oraz sędziów i prokuratorów zajmujących się sprawami karnymi, w toku których zwracana będzie uwaga na dynamikę uwarunkowania zjawiska przemocy domowej płcią społeczno-kulturową oraz na jej wpływ na zdolność ofiar przejścia procesu mediacji na równych zasadach ze sprawcą.

¹⁸⁸ Patrz Sitarz, O. i in. (2018), Mediation and Domestic Violence: Theoretical Reflection on the Polish Background, *International Journal of Criminal Justice Sciences*, Vol. 13, str. 361.

¹⁸⁹ Patrz Eleonora Zielińska, Mediation in penal cases of domestic violence – the scale and efficiency in practice of the Polish justice sector, Warszawa 2017, str. 112-118.

¹⁹⁰ Sprawozdanie krajowe, str. 67.

VI. DOCHODZENIE, ŚCIGANIE, PRZEPISY PROCEDURALNE I ŚRODKI OCHRONNE

249. Aby zagwarantować, że sprawcy wszystkich form przemocy wobec kobiet poniosą pełną odpowiedzialność za swoje czyny, organy ścigania i sądy karne muszą odpowiednio reagować na te czyny. W rozdziale VI konwencji stambulskiej wskazano szereg rozwiązań, które mają zapewnić, że różne formy przemocy objęte konwencją będą przedmiotem dochodzeń, postępowań karnych i wyroków skazujących.

A. Zobowiązania ogólne i szybkie reagowanie, zapobieganie i ochrona (art. 49 i 50)

250. Jedną z kluczowych zasad odpowiedniego reagowania na przemoc wobec kobiet jest zasada szybkich i skutecznych dochodzeń i postępowań sądowych, w toku których przestępstwa przemocy wobec kobiet traktowane są jako motywowane płcią społeczno-kulturową i które, na wszystkich etapach, biorą pod uwagę prawa ofiary.

1. Zgłaszanie organom ścigania, ich szybka reakcja i prowadzone przez nie dochodzenie

251. Funkcjonariusze organów ścigania odpowiadają za szybkie reagowanie na przestępstwa i są w tym celu szkoleni. Przypadki przemocy domowej lub seksualnej są im często zgłaszane przez specjalistów pracujących w administracji publicznej, którzy zobowiązani są zgłaszać każde przestępstwo, o którym dowiedzą się w toku wykonywania obowiązków, o ile przestępstwo jest ścigane z urzędu¹⁹¹.

252. Od 2014 r. przyjęto szereg rozwiązań poprawiających sposób reagowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na przypadki zgwałcenia. Zgwałcenie jest obecnie ścigane z urzędu, jak wymaga tego art. 55 konwencji stambulskiej, a ofiary mogą być rozpytywane i przesłuchiwane tylko raz (procedura jednorazowego przesłuchania lub jednorazowego badania), aby uniknąć ponownej traumatyzacji lub wtórnej wiktyimizacji z powodu konieczności wielokrotnego składania zeznań. Sąd musi wyznaczyć termin przesłuchania ofiary w ciągu 14 dni od złożenia wniosku przez prokuraturę. Instrukcje dla funkcjonariuszy organów ścigania mają zapewnić, między innymi, że rozpytanie ofiary odbędzie się w oddzielnym pomieszczeniu, zostanie przeprowadzone przez specjalnie przeszkoloną osobę tej samej płci co ofiara, chyba że ofiara życzy sobie inaczej, oraz że osoba prowadząca rozpytanie nie będzie oceniała ani kwestionowała zachowania, wyglądu lub działań ofiary. Na tym etapie, a także w związku z wprowadzeniem procedury jednorazowego przesłuchania, rozpytanie ogranicza się do głównych faktów, a przesłuchanie szczegółowe przeprowadzane jest przez sędziego, na wniosek prokuratury. Ofiary zgwałcenia muszą być informowane o ich prawach i roli w postępowaniu, jak również o możliwości uzyskania pomocy prawnej i psychologicznej, a także muszą być przewiezione do placówki medycznej aby udzielić im świadczeń medycznych i przeprowadzić badania z zakresu medycyny sądowej.

253. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje te rozwiązania, ale zauważa, że badania mające na celu ocenę ich wpływu na pracę policji w sprawach o zgwałcenie pokazują, że zakres działań organów ścigania został ograniczony do prowadzenia dochodzenia i zbierania

¹⁹¹ Patrz rozdział IV, Zgłaszanie zdarzeń przez specjalistów, art. 28.

dowodów¹⁹². Dochodzenia w sprawie zgwałcenia są obecnie nadzorowane przez prokuraturę i sądy, konieczna jest zatem współpraca organów ścigania z sądami karnymi; brak współpracy został przez niektórych uznany za przeszkodę w skutecznym tworzeniu wiarygodnej dokumentacji¹⁹³. Ponadto, ponieważ ofiara może zostać przesłuchana tylko raz i tylko przez sąd, nie może zmienić ani uzupełnić zeznań, a zatem nie może zareagować, jeżeli śledztwo przybierze nowy kierunek. Uznano również, że nowe środki nie pomagają kobietom, które zostały wykorzystane seksualnie lub zgwałcone przez partnera, małżonka lub innego członka rodziny, a które nie chcą brać czynnego udziału w postępowaniu karnym przeciwko tej osobie¹⁹⁴. Jeśli ofiara skorzysta z prawa odmowy zeznań, postępowanie jest zazwyczaj umarzane, o ile nie są dostępne lub nie zostały zebrane żadne dalsze dowody.

254. Biorąc pod uwagę brak wyspecjalizowanych usług wsparcia ofiar napaści na tle seksualnym oraz niepełne wdrożenie wytycznych dotyczących postępowania policji i jednostek opieki zdrowotnej z ofiarami przemocy seksualnej¹⁹⁵, GREVIO uważa, że ofiary gwałtów nie uzyskują potrzebnego im wsparcia co, w konsekwencji, ma negatywny wpływ na przebieg śledztwa.

255. Jeśli chodzi o przemoc domową, GREVIO z zadowoleniem odnotowuje, że funkcjonariusze organów ścigania są zaznajomieni z obowiązującymi procedurami, w tym z procedurą „Niebieskie Karty”, oraz że każdego roku policja przeprowadza wiele interwencji. Na przykład w 2019 r. policja interweniowała wobec 88.000 osób, z czego 74% stanowiły kobiety, a 14% dzieci¹⁹⁶. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje również wysiłki na rzecz zwiększenia skuteczności reagowania przez policję w przypadku, gdy przemoc domowej dopuszcza się funkcjonariusz organów ścigania. W 2012 r. Komendant Główny Policji zainicjował program „MOC - tak! PRZEMOC - nie!”, który jest nadal realizowany. Ponadto, nowe wytyczne dla policji dotyczące przemocy domowej i zakazów, wydane w grudniu 2020 r., zawierają wskazówki dotyczące postępowania w przypadku, gdy podejrzany jest funkcjonariuszem policji.

256. Policja nie ma wyspecjalizowanych jednostek zajmujących się przemocą domową, ale w każdym komisariacie specjalnie przeszkolony funkcjonariusz odpowiada za koordynację i nadzór nad dochodzeniami w sprawie przemocy domowej oraz zapobieganie przemoc domowej. Policjanci mogą wszcząć procedurę „Niebieskie Karty”, to jest procedurę administracyjną, której może, ale nie musi, towarzyszyć dochodzenie¹⁹⁷. Funkcjonariusze organów ścigania, reagując na wezwanie, są obowiązani udzielić pomocy medycznej, odseparować ofiarę od sprawcy, zebrać dowody i podjąć kroki w celu zapobieżenia dalszej przemocy. Materiał dowodowy zgromadzony w ramach procedury „Niebieskie Karty” może być wykorzystywany jako dowód w postępowaniu karnym.

257. GREVIO z satysfakcją odnotowuje, że podczas pandemii COVID-19, wiosną 2020 r. organy ścigania kontaktowały się z rodzinami, w których w przeszłości dochodziło do przemocy, aby zapewnić im bezpieczeństwo i uniknąć wzywania policji dopiero gdy przemoc osiągnie już pewien poziom nasilenia. Dostęp do instytucji publicznych w celu zgłoszenia przemocy domowej, w okresie obowiązywania ograniczeń w poruszaniu się, nałożonych

¹⁹² Breaking the taboo – report on sexual violence, STER, Foundation for Equality and Emancipation, publikacja koordynowana przez Magdalenę Grabowską i Agnieszkę Grzybek, str. 141-142.

¹⁹³ *Tamże*

¹⁹⁴ *Tamże*, str. 96-99.

¹⁹⁵ Patrz rozdział IV, Wsparcie ofiar przemocy seksualnej.

¹⁹⁶ Coroczne sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

¹⁹⁷ Patrz rozdział IV, Zobowiązania ogólne, art. 18.

tymczasowo w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa, był oceniany jako ograniczony.

258. Mimo to organy ścigania nie zawsze reagują na potrzeby ofiar przemocy domowej lub nie zawsze w wystarczającym stopniu biorą pod uwagę sytuację ofiary. Kobiety-ofiary przemocy domowej zgłaszały próby minimalizowania przemocy lub ignorowania poprzednich przypadków przemocy¹⁹⁸. Jeśli chodzi o kobiety niepełnosprawne, ich możliwość kontaktu z policją jest bardzo ograniczona, ze względu na przeszkody w dostępie do budynków lub trudności w porozumiewaniu się¹⁹⁹. Kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową, które doświadczają przemocy domowej w czasie pobytu w ośrodku pobytowym, napotykają na trudności, gdy chcą skorzystać z interwencji policji i procedury „Niebieskie Karty”. Ich wnioski o pomoc wydają się pozostawać bez odpowiedzi, a doświadczenie przemocy, zwłaszcza jeśli wpisuje się w przymusowe małżeństwo lub przemoc motywowaną „honorem”, wydaje się być uznawane za kwestię „kultury” i sprawę z zakresu życia rodzinnego przez służby pomocy społecznej i urzędników imigracyjnych którzy, z powodu braku szkoleń, nie potrafią rozpoznawać tych i innych form przemocy i dlatego nie są w stanie interweniować, aby zapobiec przemocy i chronić ofiary.

259. Inne grupy kobiet, które mogą być lub są narażone na formy wielokrotnej dyskryminacji, takie jak kobiety zajmujące się prostytutką, również napotykają na przeszkody przy zgłaszaniu przemocy organom ścigania. Wskazuje to na potrzebę wzmocnienia zdolności funkcjonariuszy organów ścigania zapobiegania wtórnej wiktymizacji wszystkich kobiet, które się do nich zgłaszają, niezależnie od tego, kim są i jaki jest ich status w Polsce.

260. W tym kontekście GREVIO z zadowoleniem odnotowuje tworzenie partnerstw, takich jak między warszawską policją a Centrum Praw Kobiet (CPK), co umożliwi kobietom zgłaszanie przemocy funkcjonariuszom policji obecnym w siedzibie CPK raz w tygodniu. Inicjatywa ta, mająca na celu ułatwienie zgłaszania, istotnie niweluje ewentualne przeszkody i powinna zostać powielona w innych miejscach, jako środek służący spełnieniu wymogu określonego w art. 18 ust. 3 konwencji stambulskiej.

261. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz zapewnienia szybkiego i odpowiedniego działania organów ścigania, w związku z wszystkimi formami przemocy wobec kobiet objętymi konwencją stambulską. W szczególności władze powinny:

- a. podjąć działania na rzecz zachęcania do zgłaszania wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy ze strony partnera, przemocy seksualnej i zgwałcenia, molestowania, przymusowych małżeństw, przemocy motywowanej honorem oraz przemocy wobec kobiet w Internecie oraz przemocy za pośrednictwem nowych technologii,**
- b. zapewnić, że badania z zakresu medycyny sądowej i zbieranie dowodów w przypadkach przemocy seksualnej i zgwałcenia będą przeprowadzane w odpowiednim czasie i z uwzględnieniem aspektu płci społeczno-kulturowej, przez wyszkolony personel, który będzie uwzględniać szczególne potrzeby i punkt widzenia ofiar, będzie szanować ich godność i integralność oraz będzie minimalizować ingerencję, przestrzegając przy tym standardów dotyczących zbierania dowodów z zakresu medycyny sądowej.**

¹⁹⁸ Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Women as victims of partner violence – Justice for victims of violence crime report, Part IV, 2019, str. 40.

¹⁹⁹ Informacje przekazane podczas wizyty GREVIO.

2. Skuteczne dochodzenie i ściganie

262. Jeżeli chodzi o organy ścigania, to standardy dotyczące dochodzenia i ścigania przypadków przemocy seksualnej i domowej określone są w szczegółowych wytycznych Prokuratury Generalnej z 2015 r. (dotyczących przemocy seksualnej) i 2016 r. (dotyczących przemocy domowej). Jeżeli chodzi o inne formy przemocy objęte konwencją stambulską, w tym nękanie, przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych oraz wszystkie formy przemocy wobec kobiet występujące w Internecie lub dokonywane za pośrednictwem nowych technologii, to nie ma takich wytycznych. Jednak, jeżeli chodzi o przestępstwo nękania, to wewnętrzne dokumenty opracowane przez Komendę Główną Policji dostarczają pewnych wskazówek, a jednostki kryminalistyczne specjalizują się w zabezpieczeniu dowodów elektronicznych.

263. Wytyczne Prokuratury z 2016 r. w sprawie zasad postępowania jednostek organizacyjnych prokuratury powszechnej w zakresie zapobiegania przemocy domowej opisują działania i wiążą organy ścigania i policję. Oprócz wskazówek dotyczących prowadzenia postępowania przygotowawczego (patrz wyżej), nakładają one na prokuraturę obowiązek zwrócenia się do policji o zastosowanie środków ochrony i wsparcia ofiar i świadków, a także wnioskowania o przyznanie ofierze odszkodowania przez sprawcę. Prokuratura musi również ustalić, czy w danej sprawie została wszczęta procedura „Niebieskie Karty”.

264. GREVIO z niepokojem zauważa, że wbrew obowiązkowi określonymu w art. 8a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wytyczne te nie zostały zmienione od 2016 r. GREVIO podkreśla, że przegląd umożliwiłby ocenę procedur i, w razie potrzeby, ich dostosowanie. W szczególności, umożliwiłby analizę sposobu, w jaki prokuratura i organy ścigania prowadzą dochodzenie, a następnie stawiają zarzuty podejrzanemu w sprawach dotyczących przemocy domowej. GREVIO zwróciło uwagę na następujące problemy: relacje kobiet dotyczące przemocy domowej i przedstawiane przez nie dowody nie zawsze są brane pod uwagę lub są niedoceniane, lub też opisywane przez nie akty przemocy uznawane są za wykraczające poza zakres działania prokuratury i za podlegające ściganiu z oskarżenia prywatnego, ponadto, nie podejmuje się żadnych działań zapobiegawczych, a dochodzenia wstępne trwają zazwyczaj bardzo długo²⁰⁰.

265. Wydaje się, że podobne problemy występują w związku z przypadkami przemocy seksualnej i zgwałcenia. Nadal obserwuje się negatywne postawy wobec ofiar zgwałcenia, nie zawsze dawana jest wiara informacjom kobiet. Skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich uwidaczniają negatywne przekonania dotyczące ofiar przemocy seksualnej²⁰¹. GREVIO zostało poinformowane, że zdarza się, że ofiara jest krytykowana za zachowanie lub ubiór, a krytycy kwestionują jej relację, nawet wówczas gdy kobiecie towarzyszy adwokat. Jest to niepokojące w świetle dużej liczby zgłoszeń przypadków zgwałcenia, które nie stają się przedmiotem dochodzenia lub nie prowadzą do postawienia zarzutów. Według badania przeprowadzonego w latach 2014-2015, śledztwa zostały wszczęte w 76% zgłoszonych przypadków zgwałcenia (4.172 sprawy), ale ostatecznie umorzono 61% spraw (2.561)²⁰². W

²⁰⁰ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 38, oraz raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Women as victims of partner violence – Justice for victims of violence crime report, Part IV, 2019 r., str. 63.

²⁰¹ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 42-43.

²⁰² Breaking the taboo – report on sexual violence, STER, Foundation for Equality and Emancipation, publikacja

niektórych organach ścigania odsetek postępowań umorzonych na etapie dochodzenia sięga 90-100%²⁰³. Decyzje o zaniechaniu dochodzenia są rzadko kwestionowane przez kobiety-ofiary, w związku z tym nie podejmuje się dalszych działań.

266. Niska liczba aktów oskarżenia uzasadniana jest na wieloma czynnikami, część z nich dotyczy gromadzenia dowodów. GREVIO przypomina o nadrzędnej potrzebie utworzenia, w całym kraju, ośrodków pomocy w nagłych wypadkach, dostępnych ofiarom zgwałcenia i/lub napaści na tle seksualnym, które będą w stanie natychmiast i w odpowiednich warunkach zebrać dowody z zakresu medycyny sądowej, między innymi by zapobiec, z upływem czasu, zaginięciu dowodów. Konwencja stambulska zobowiązuje państwa będące jej stronami do zapewnienia, że ofiary zgwałcenia będą mogły bezpiecznie zwrócić się o wsparcie do wyspecjalizowanych służb. Służby te muszą zatrudniać specjalistów w zakresie emocjonalnych, psychologicznych i fizycznych potrzeb ofiar, jak również gromadzenia i zachowania dowodów z zakresu medycyny sądowej, tak aby ofiary miały czas na podjęcie decyzji, czy zgłosić się na policję, czy nie, bez uszczerbku dla dochodzenia²⁰⁴.

267. Jest jeszcze jedna kategoria spraw o zgwałcenie, odnośnie których często rezygnuje się ze ścigania: sprawy dotyczące zgwałcenia popełnionego w ramach związku i których zasadniczym elementem jest zgoda. GREVIO przypomina, że konwencja stambulska wymaga penalizacji wszystkich aktów seksualnych, na które nie została wyrażona zgoda, w tym stosunków seksualnych. Ponieważ przepisy karne nie przewidują definicji zgwałcenia opartej na zgodzie, prokuratorzy niezmiennie decydują, że nie będą wnioskować o oskarżenie jeżeli nie jest podważany sam akt seksualny, ale kwestionowana jest zgoda na ten akt. GREVIO odwołuje się do doświadczeń innych krajów, które odnotowały wzrost liczby dochodzeń po przyjęciu zgodnych z art. 36 konwencji stambulskiej przepisów dotyczących zgwałcenia²⁰⁵.

268. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zidentyfikowały i rozwiązały wszystkie problemy, które mogą prowadzić do zaniechania dochodzenia w sprawach dotyczących przemocy seksualnej lub zgwałcenia oraz w sprawach dotyczących przemocy domowej.

3. Wskaźnik skazań

269. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, rocznie w sprawach o zgwałcenie wydaje się około 650 wyroków skazujących. Średnio, jedna trzecia kar pozbawienia wolności jest orzekana w zawieszeniu, a większość kar pozbawienia wolności wynosi od dwóch do pięciu lat²⁰⁶. Prokuratorzy mają obowiązek dokładnego sprawdzenia, czy są podstawy zaskarżenia wyroku skazującego gwałciciela na karę w zawieszeniu, jednak GREVIO nie udało się ustalić, jak często i na jakiej podstawie podejmowana jest decyzja o zaskarżeniu wyroku.

270. GREVIO zauważyła pozytywną zmianę orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w sprawach o zgwałcenie, dotyczącą wymogu udowodnienia sprzeciwu oporu

koordynowana przez Magdalenę Grabowską i Agnieszkę Grzybek, str. 150 i 154.

²⁰³ *Tamże*, str. 156.

²⁰⁴ Patrz rozdział IV, Wsparcie ofiar przemocy seksualnej, art. 25

²⁰⁵ Patrz raport szwedzkiej Krajowej Rady do spraw Zapobiegania Przemocy (Brå) zatytułowany „The new consent law in practice: An updated review of the changes in 2018 to the legal rules concerning rape”, opublikowany w 2020 r. (streszczenie w j. angielskim).

²⁰⁶ Dane za lata 2013-2017 przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>.

ofiary, ale zauważa również, że niektóre sądy nadal stosują wysokie standardy dowodowe, co skutkuje oskarżaniem kobiet o składanie fałszywych zeznań w sprawach o zgwałcenie, w których nie doszło do skazania sprawcy. Ponadto, GREVIO zauważa, że postępowania sądowe mogą trwać bardzo długo, a niektóre sądy opóźniają wyznaczenie terminu przesłuchania ofiary zgwałcenia, co ma kluczowe znaczenie dla przedstawionej wyżej procedury jednorazowego przesłuchania²⁰⁷. Dostępne są środki prawne przeciwko przewlekłości postępowania karnego, ale wydaje się, że ich efektem jest raczej przyznanie odszkodowania niż przyspieszenie postępowania.

271. Jeżeli chodzi o wyroki skazujące za przemoc w rodzinie, w 2019 r. zakończono postępowania sądowe dotyczące 16.959 sprawców, w wyniku których wydano 14.041 wyroków skazujących, w tym 8.963 na karę pozbawienia wolności²⁰⁸. Jednak ponad połowa z tych wyroków została zawieszona (5.173). Ze względu na brak danych zdezagregowanych według płci i relacjamiędzy sprawcą a ofiarą, podana liczba wyroków obejmuje wszystkie formy przemocy domowej, w tym międzypokoleniową przemoc domową, a zatem nie pozwala na wyciągnięcie wniosków co do skali skazań za przemoc wobec partnera. Biorąc pod uwagę, że w 2019 r. policja zainterweniowała wobec 88.000 osób, z których większość stanowiły kobiety, interesujące byłoby poznanie liczby wyroków skazujących za przemoc wobec kobiet ze strony partnerów, aby wykryć ewentualne niedociągnięcia w tym obszarze i je zlikwidować. Na przykład GREVIO zauważa, że przedstawiciele sądów karnych nie są stałymi członkami zespołów interdyscyplinarnych/grup roboczych prowadzących procedury „Niebieskie Karty”²⁰⁹. W związku z tym zespoły nie są informowane o wyrokach i nałożonych środkach, takich jak środki probacyjne. Z drugiej strony, sędziowie mogą nie być świadomi istotnych okoliczności lub faktów dotyczących danej sprawy. Wzmocnienie współpracy może poprawić skuteczność reagowania przez wymiar sprawiedliwości na przemoc domową.

272. GREVIO zauważa również, że liczba wyroków skazujących za nękanie stopniowo rosła, od 43 w 2011 r. do 1.409 w 2018 r.²¹⁰. Ponadto, w 2018 r. wydano 95 wyroków skazujących za przestępstwo kradzieży tożsamości i inne formy nękania w Internecie z art. 190a ust. 2 Kodeksu karnego. Dostępne dane nie dostarczają jednak informacji o liczbie wyroków skazujących za nękanie kobiet. Co więcej, w większości przypadków nękania sądy wydają wyroki w zawieszeniu, w 2018 r. tylko 15% sprawców zostało skazanych na karę pozbawienia wolności²¹¹.

273. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by niezwłocznie zidentyfikowały i rozwiązały wszystkie problemy, które mogą prowadzić do umarzania spraw dotyczących wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, w tym by ustaliły, jakie są przyczyny długiego trwania postępowań karnych, tak by zwiększyć liczbę wyroków skazujących. Niezbędne są zatem dane administracyjne i

²⁰⁷ Patrz Breaking the taboo - report on sexual violence, STER, Foundation for Equality and Emancipation, publikacja koordynowana przez Magdalenę Grabowską i Agnieszkę Grzybek, 2017, str. 48, 52 i 57-58.

²⁰⁸ Sprawozdanie z realizacji krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, 2019, str. 21, tabela 3.2.3: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>.

²⁰⁹ Patrz raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczący wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, 2016, KPS.410.004.00.2015.

²¹⁰ <https://stalking.com.pl/2019/11/25/uporczywe-nekanie-statystyka-skazan-w-latach-2011-2018>.

²¹¹ Patrz dane statystyczne „Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w latach 2008-2018” dostępne na stronie internetowej „Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości”, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna>.

sądowe, w podziale według płci, wiarygodne i porównywalne, dla całego wymiaru sprawiedliwości.

B. Ocena i zarządzanie ryzykiem (art. 51)

274. W ramach działań podejmowanych w związku z wszystkimi formami przemocy objętymi konwencją stambulską priorytet musi mieć bezpieczeństwo ofiary. W art. 51 przewidziano zatem obowiązek zapewnienia, że wszystkie właściwe organy – nie tylko organy ścigania – będą przeprowadzać, w każdym indywidualnym przypadku, ocenę ryzyka i opracowywać plan zarządzania zagrożeniem bezpieczeństwa ofiary, zgodnie ze znormalizowanymi procedurami i w ramach współpracy instytucji.

275. W 2013 r. opracowano kwestionariusze oceny ryzyka, do wykorzystywania przez organy ścigania, a także podręcznik dla funkcjonariuszy policji dotyczący oceny ryzyka w sprawach przemocy domowej. Celem było zapewnienie, że funkcjonariusze będą w stanie ocenić zagrożenie życia i zdrowia ofiar przemocy domowej, tak by zapewnić ofiarom ochronę i wsparcie, których potrzebują. GREVIO z zadowoleniem zauważa, że narzędzia te zostały opracowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze przemocy domowej i że opierają się one na obiecujących praktykach innych krajów²¹². Zauważa jednak, że stosowanie ich nie było obowiązkowe, a ocena ryzyka opierała się głównie na informacjach, którymi dysponowała policja. Stosowaniu procedury oceny ryzyka poświęcone było obowiązkowe czterogodzinne szkolenie; czynniki ryzyka obejmowały dostęp sprawcy do broni palnej oraz to, czy ofiara niedawno rozstała się ze sprawcą. Badania nad wykorzystaniem narzędzia oceny ryzyka przez organy ścigania pokazują, że tylko 30% policjantów korzystało z niego²¹³.

276. Następnie, rozporządzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 26 listopada 2020 r. wprowadzono nowy kwestionariusz oceny, który organy ścigania muszą stosować, w przypadkach przemocy domowej, przed wydaniem zakazów zbliżania się²¹⁴. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje ten krok w kierunku bardziej systematycznej oceny ryzyka, zauważa jednak, że nie są brane pod uwagę takie ważne czynniki ryzyka, jak niedawna separacja ofiary i sprawcy. Ponadto, nowy kwestionariusz nie podkreśla, że ryzyko doświadczenia przemocy domowej jest wyższe w przypadku kobiet niż mężczyzn, i nie uwzględnia czynników ryzyka związanych z dynamiką nierównej władzy i kontroli, takich jak wcześniejsza przemoc psychiczna lub ekonomiczna wobec kobiet, które mogą prowadzić do zabójstwa²¹⁵. GREVIO zauważa również, że nie jest jasne, czy i w jaki sposób, w ramach kwestionariusza oceny ryzyka, organy ścigania oceniają informacje pochodzące od innych podmiotów, w szczególności od służb wsparcia kobiet.

277. Z drugiej strony, ocena ryzyka nie jest elementem instytucjonalnego reagowania na przemoc domową, to jest procedury „Niebieskie Karty”. Procedura ta służy zarówno jako

²¹² Patrz Kalinowska A. (2019) o procedurze "Niebieskie Karty" i jej skuteczności w zapobieganiu przemocy domowej rodzinie (badanie przeprowadzone wśród funkcjonariuszy policji w Białymstoku): https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/8601/1/A_Kalinowska_Procedura_Niebieskie_Karty.pdf (j. polski), str. 130.

²¹³ *Tamże*, str. 206 i 339.

²¹⁴ Patrz część dotycząca zakazów zbliżania się (art. 52).

²¹⁵ Więcej informacji o ustalonych w wyniku badań czynnikach ryzyka przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową, zob. EIGE (2019) Przemoc uwarunkowana płcią społeczno-kulturową: przewodnik dla policji dotyczący oceny i zarządzania ryzykiem występującej w związkach przemocy wobec kobiet, str. 57.

mechanizm wczesnego ostrzegania, jak i stanowi instytucjonalną reakcję na już zaistniałe przestępstwa przemocy domowej. Wymaga ona od funkcjonariuszy organów ścigania podjęcia środków ochrony ofiar, w celu zmniejszenia ryzyka powstania dalszych szkód. Aby środki te były skuteczne, ocena ryzyka musi być przeprowadzana, zawsze, w momencie wszczynania procedury „Niebieskie Karty”, lub natychmiast po tym, jak organy ścigania dowiedzą się o sytuacji danej osoby. Jednak, nie wydaje się, by ocena była przeprowadzana regularnie.

278. Ponadto, GREVIO zauważa, że większość procedur „Niebieskie Karty” jest zamykana bez przeprowadzania oceny ryzyka, jakie sprawca przemocy stanowi dla danej osoby. Procedura może zostać zamknięta, jeżeli „przemoc domowa ustała, są wystarczające podstawy, by sądzić, że nie wystąpi ponownie oraz zrealizowano indywidualny plan pomocy”. W taki sposób podejmowanych jest do 70% decyzji o zakończeniu procedury²¹⁶, ale GREVIO nie wie, w jaki sposób ocenia się ryzyko ponownej wiktymizacji. Nie wydaje się, by aby zamknąć procedurę konieczne było przeprowadzenie międzyinstytucjonalnej oceny ryzyka. GREVIO zauważa, że członkowie zespołów interdyscyplinarnych, w tym przedstawiciele organów ścigania, monitorują sytuację ofiar przemocy domowej, aby zapewnić im bezpieczeństwo, ale monitoring ten wydaje się być nieformalny i nie oparty na jasnych kryteriach²¹⁷.

279. Rozporządzenie w sprawie standardów dla specjalistycznych ośrodków wsparcia ofiar przemocy w rodzinie, włącza ocenę zagrożenia bezpieczeństwa ofiary lub dzieci pozostających pod jej opieką do standardów operacyjnych²¹⁸. Brak jest informacji, czy zostały opracowane mechanizm oceny ryzyka i odpowiednie narzędzia i czy są stosowane, oraz jakie inne rozwiązania wspierają specjalistów (szkolenia, podnoszenie świadomości, inne).

280. GREVIO przypomina również, że obowiązek oceny ryzyka rozciąga się na wszystkie formy przemocy wobec kobiet, w tym na przymusowe małżeństwa. Jeżeli funkcjonariusze, tacy jak policjanci lub pracownicy socjalni wiedzą lub podejrzewają, że dziewczynka lub kobieta jest zagrożona przymusowym małżeństwem, ryzyko, na jakie może być ona narażona odmawiając zawarcia takiego związku, musi być starannie ocenione i zarządzane w sposób uwzględniający aspekt płci społeczno-kulturowej.

281. GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że jeżeli chodzi o wszystkie formy przemocy objęte konwencją, w tym przemoc domową i przymusowe małżeństwa, standardową procedurą stosowaną przez wszystkie odpowiednie służby, w tym w ramach „Niebieskich Kart” będą regularne i uwzględniające aspekt płci społeczno-kulturowej ocena ryzyka i zarządzanie bezpieczeństwem. GREVIO wzywa również polskie władze, by zapewniły, że w toku oceny ryzyka stosowane będzie efektywne podejście multiinstytucjonalne, tak by zagwarantować ochronę praw człowieka i bezpieczeństwo każdej ofiary, z należyтым uwzględnieniem praw i potrzeb dzieci, które są świadkami przemocy ze strony partnera.

²¹⁶ Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczący wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, 2016, KPS.410.004.00.2015, str. 88.

²¹⁷ *Tamże*, str. 90.

²¹⁸ Sprawozdanie krajowe, str. 42.

C. Nakazy doraźne (art. 52)

282. Od listopada 2020 r. organy ścigania mają prawo nakazać każdej osobie, która dopuściła się przemocy domowej (lub co do której istnieje podejrzenie, że się jej dopuściła), tymczasowe opuszczenie wspólnie zajmowanego mieszkania. Policja, na mocy nowelizacji ustawy o policji, może wydać zakaz wstępu takiej osoby do mieszkania, które dzieliła z ofiarą lub przebywania w pobliżu mieszkania i/lub zbliżania się do niego. Nakaz może być wydany wobec osoby, która stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą, jest ważny maksymalnie 14 dni, ale może być przedłużony przez sąd. Wydając nakaz, policja określa odległość lub otoczenie, do którego nie można się zbliżyć. Nowe uprawnienia organów ścigania mają również zastosowanie, gdy ofiara nie zajmuje mieszkania lub gdy sprawca przemocy tymczasowo opuścił mieszkanie, lub przebywa w nim tymczasowo, lub nieregularnie. Przed wydaniem nakazu tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania funkcjonariusze organów ścigania muszą przeprowadzić ocenę ryzyka, jak również zobowiązani są co najmniej trzykrotnie sprawdzić, czy nakaz jest przestrzegany. Naruszenie nakazu jest wykroczeniem, podlegającym karze aresztu, prac społecznych lub grzywny (art. 66b Kodeksu wykroczeń).

283. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje wprowadzenie nakazu doraźnego i z satysfakcją odnotowuje szeroko zakrojone programy szkolenia odpowiednich specjalistów, takich jak funkcjonariusze organów ścigania, pracownicy służb pomocy społecznej, sędziowie i prokuratorzy, w zakresie korzystania z tego narzędzia. Ponieważ pandemia wirusa Covid-19 ograniczyła możliwości szkoleń bezpośrednich, szkoleniami na odległość objęto 29.000 funkcjonariuszy policji i ponad 700 żandarmów wojskowych. Ponadto, opracowano dokumenty (zasady, wytyczne itp.) towarzyszące wprowadzeniu nakazów doraźnych.

284. Choć jest zbyt wcześnie, by ocenić, jak możliwość nakazania sprawcy przemocy domowej tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania jest wykorzystywana w praktyce, GREVIO zauważa, że nowy środek zapewnia ochronę tylko osobom uznawanym, zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, za członków rodziny i że ochrona ta nie obejmuje konkubentów lub innych partnerów, ani ofiar, które są rozwiedzione lub w separacji i które narażone są na przemoc po rozstaniu. Ponadto, nakaz nie przewiduje całkowitego zakazu kontaktu, lecz zapewnia ochronę w miejscach odwiedzanych przez ofiarę, nie zaś ochronę samej ofiary. Zakaz wszelkich kontaktów może obecnie zostać wydany jedynie w ramach postępowania karnego, nie może zostać wydany jako środek doraźny, w odpowiedzi na bezpośrednie niebezpieczeństwo, a zatem nie odpowiada definicji zawartej w art. 52 konwencji stambulskiej. GREVIO przypomina, że jeżeli ochrona jest związana z miejscami, a nie z osobami, istnieje ryzyko wystąpienia luk, które są nieodłącznym elementem każdego podejścia enumeratywnego. Te niedociągnięcia doprowadziły do tragedii w niektórych krajach, co wskazuje na potrzebę wprowadzenia zakazu kontaktu ze wskazanymi osobami, w tym, w stosownych przypadkach, z dziećmi, które były świadkami przemocy ze strony partnera, zamiast zakazywania dostępu do niektórych miejsc. Wreszcie, biorąc pod uwagę, że nakaz tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania może być wydany jedynie w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia innej osoby, GREVIO wyraża zaniepokojenie, że stosowanie nakazu tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania jest ograniczone do przypadków poważnego zagrożenia. Nie jest jasne, w jakim stopniu nakaz będzie stosowany w sytuacjach, w których przemoc psychiczna skutkuje nadzorem i poniżającym traktowaniem. GREVIO zwraca uwagę, że ta forma przemocy w związku jest często oznaką poważnego zagrożenia kobiety i dzieci, ale często pozostaje niezauważona.

285. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze by zapewniły, że nakazy doraźne będą stosowane w odniesieniu do wszystkich kobiet-ofiar przemocy domowej, niezależnie od tego, czy mieszkają ze sprawcą, oraz by przeprowadziły ocenę stosowania niedawno wprowadzonych nakazów, w celu zidentyfikowania i wyeliminowania ewentualnych luk w doraźnej ochronie zapewnianej wszystkim ofiarom przemocy domowej, w tym dzieciom będącym świadkami przemocy ze strony partnera.

D. Zakazy i nakazy ochronne (art. 53)

286. W przypadku przemocy domowej nakaz ochronny może być wydany w postępowaniu karnym lub na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W postępowaniu karnym prokurator może, na wniosek policji lub z własnej inicjatywy, nakazać sprawcy opuszczenie mieszkania, które dzieli z ofiarą, jako środek zapobiegawczy/zabezpieczający, okres stosowania tego środka może wynosić do trzech miesięcy. Jeżeli oskarżony w sprawie o przemoc domową nie został aresztowany, wniosek można złożyć w każdej chwili. W przypadku skazania sąd może przedłużyć ważność nakazu tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania wydanego przez prokuraturę, skrócić okres jego obowiązywania lub wydać pierwszy nakaz. Sąd może również wydać nakaz doraźny lub zakaz (zakaz kontaktowania się lub zbliżania się do danej osoby), jako środek karny lub środek probacyjny.

287. Możliwe jest również usunięcie z lub spowodowanie tymczasowego opuszczenia przez sprawcę przemocy domowej wspólnie zajmowanego domu rodzinnego na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i art. 560 Kodeksu postępowania cywilnego. Ofiara przemocy domowej może wystąpić do sądu o wydanie takiego nakazu, jeśli przemoc sprawia, że wspólne zamieszkiwanie jest „szczególnie uciążliwe”. Rozprawa w sprawie wniosku musi odbyć się w ciągu 30 dni. Nakaz wydany przez sąd może zostać zmieniony lub uchylony, odpowiednio do rozwoju sytuacji. GREVIO jest zaniepokojone, że nakazy te nie pozwalają na całkowite zakazanie kontaktów. Niepokojące jest również to, że ofiary przemocy domowej, które pozostają w domu rodzinnym, są obowiązane opłacać czynsz i wносить inne opłaty, co może je zniechęcać do ubiegania się o nakazanie sprawcy tymczasowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania²¹⁹.

288. Jeśli chodzi o powiązania między nakazami doraźnymi a zakazami i nakazami ochronnymi, autorzy konwencji stambulskiej przewidzieli, że zakaz i nakaz ochronny powinny być postrzegane jako uzupełnienie nakazu doraźnego, który obowiązuje krótko²²⁰. Oba te rozwiązania mają zatem na celu zapewnienie ciągłej ochrony ofiar. GREVIO zauważa, że nowe nakazy doraźne zostały starannie opracowane, tak by stanowić uzupełnienie obowiązujących zakazów i nakazów ochronnych, których ważność może być przedłużana przez sądy na mocy art. 755 par. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w celu uniknięcia przerwania ochrony. Może to nastąpić w szczególności w przypadku, gdy postępowanie związane z zakazem lub nakazem ochronnym trwa długo²²¹.

²¹⁹ Artykuł 11a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

²²⁰ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 268.

²²¹ Rzecznik Praw Obywatelskich niejednokrotnie wskazywał, że postępowania te trwają znacznie dłużej niż 30 dni, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawca-przemocy-natychmiast-opusci-mieszkanie-rpo-pozytywnie-o-projekcie-rzadu> Zgodnie z jego analizami postępowanie trwa przeciętnie 153 dni (źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawca-przemocy-natychmiast-opusci-mieszkanie-rpo-pozytywnie-o-projekcie-rzadu>).

289. Ponieważ wydawanie nakazów doraźnych jest możliwe od niedawna, GREVIO nie było w stanie zbadać praktycznych powiązań między tymi dwoma rodzajami nakazów. GREVIO z zainteresowaniem zauważa, że obowiązująca procedura przedłużania obowiązywania nakazów doraźnych, jeśli jest stosowana w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób, może rzeczywiście poprawić bezpieczeństwo ofiar przemocy domowej.

290. GREVIO zauważa jednak, że zakazy i nakazy ochronne wydawane na mocy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i w postępowaniu karnym są dostępne tylko dla osób, które, w świetle prawa, uznawane są za członków rodziny lub które wspólnie zamieszkują ze sprawcą. Ponadto, ochrona może zostać zapewniona jedynie bezpośrednim ofiarom przemocy domowej i nie ma zastosowania do dzieci, które były świadkami przemocy jednego z rodziców wobec drugiego. GREVIO zwraca uwagę, że ofiary przemocy ze strony partnerów oraz ich dzieci są bardziej zagrożone po rozstaniu lub po wszczęciu postępowania sądowego przeciwko sprawcy przemocy. Przemoc i zastraszanie nie zawsze ustają wraz z zakończeniem związku, co często uzasadnia wydalenie sprawcy z domu rodzinnego i jego otoczenia, a także czasowy zakaz utrzymywania przez niego jakichkolwiek kontaktów z ofiarą i jej dziećmi.

291. Jeżeli sprawca ma zakaz kontaktowania się z ofiarą i zbliżania się do niej, sąd zazwyczaj nakazuje mu zachowanie pewnej odległości od ofiary. GREVIO zwróciło uwagę, że praktyka w tym zakresie jest zróżnicowana i że odległość ta może wynosić od 3 do 30 metrów²²². W razie, gdy odległość, która ma być przestrzegana, jest niewielka, skuteczność zakazu jest wątpliwa; GREVIO z niepokojem odnotowuje przypadki, że kobiety, które były chronione zakazem, były śmiertelnie ranione przez sprawcę²²³. Brak jest danych dotyczących liczby naruszeń nakazów doraźnych oraz zakazów i nakazów oraz nakładanych, w związku z tym, kar. GREVIO przypomina, że sprawcy przemocy, którzy nie przestrzegają środków ochronnych, często poważnie zagrażają życiu kobiet-ofiar i ich dzieci. GREVIO dostrzega, że trudno jest monitorować przez całą dobę przestrzeganie nakazów i zakazów, jednak zwraca uwagę na możliwość wykorzystywania narzędzi elektronicznych, takich jak alarmy na wypadek ataku, regularnego kontaktu telefonicznego z ofiarą oraz spotkań kontrolnych ze sprawcą w celu wyjaśnienia, czym są nakaz i zakaz oraz jakie są konsekwencje ich naruszenia. Środki te mogą spowodować lepsze przestrzeganie zakazów i nakazów oraz zwiększenie bezpieczeństwa ofiary.

292. Wymóg wspólnego zamieszkiwania wydaje się uniemożliwiać wielu kobietom-ofiarom przemocy uzyskanie zakazu lub nakazu doraźnego. Dotyczy to, w szczególności, kobiet, które udały się do schroniska lub które nie mieszkają ze sprawcą 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu, na przykład z powodów zawodowych.

293. Wreszcie, GREVIO zauważa, że wbrew obowiązkowi nałożonemu na mocy art. 53, zakazy i nakazy ochronne nie są dostępne na wypadek wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, lecz są przewidziane jedynie w odniesieniu do przemocy domowej.

²²² Informacje przekazane GREVIO podczas wizyty.

²²³ Patrz, na przykład, następujące artykuły prasowe (w j. polskim), w których przedstawiono przypadki zabicia kobiety przez napastnika, mimo że w stosunku do niego wydany został nakaz doraźny: Dziennik.pl, „Morderstwo w rodzinie w Białymstoku: wobec sprawcy zastosowano nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania”, 1 września 2020 r., Onet, „Bielsko-Biała: 25 lat więzienia za zabójstwo żony”, 29 marca 2019 r., dostępny na <https://wiadomosci.onet.pl/slask/bielsko-biala-wyrok-dla-marcina-r-za-zabicie-zony/2ky7fk2>, Gazeta Prawna, „Znaleziono zwłoki mężczyzny poszukiwanego za zabójstwo byłej żony”, 28 maja 2017 r., dostępny na <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1046171,zwolki-mezczyzny-w-rzece-niedaleko-warszawy-to-prawdopodobnie-poszukiwany-ws-zabojstwa-dariusz-b.html>.

294. GREVIO wzywa polskie władze, by zainicjowały proces przeglądu obowiązujących zakazów i nakazów ochronnych, a także ich stosowania, tak by zapewnić, że będą one zgodne z następującymi zasadami:

- a. nakazy i zakazy ochronne będą zapewniać natychmiastową ochronę, bez zbędnej zwłoki, i będą mieć zastosowanie również do sprawców, którzy nie mieszkają na stałe z ofiarą, już z nią nie mieszkają lub nigdy z nią nie mieszkali,**
- b. nakazy i zakazy ochronne będą dostępne dla ofiar wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, a nie tylko dla ofiar przemocy ze strony partnera,**
- c. nakazy i zakazy ochronne będą przestrzegane, a ich naruszenia będą prowadziły do nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych lub innych kar.**

295. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by usunęły przeszkody w stosowaniu środków ochronnych, wynikające z przepisów prawa i/lub ze sposobu wdrażania istniejących mechanizmów ochrony, mając w szczególności na względzie, że nałożony na ofiarę obowiązek płacenia czynszu w przypadku, gdy ma prawo korzystania z mieszkania, może poważnie ograniczyć dostęp kobiet do tego rozwiązania.

E. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu (art. 55)

1. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu

296. Artykuł 55 ust. 1 konwencji stambulskiej nakłada obowiązek zapewnienia, że dochodzenia dotyczące niektórych przestępstw nie będą wyłącznie uzależnione od złożenia przez pokrzywdzonego doniesienia lub skargi oraz że wszystkie wszczęte postępowania będą mogły być kontynuowane nawet jeżeli pokrzywdzony odwoła zeznania lub wycofa skargę.

297. Polska zastrzegła sobie prawo niestosowania art. 55 ust. 1 w odniesieniu do art. 35 konwencji jeżeli chodzi o drobne przestępstwa, zwalniając się tym samym z obowiązku podejmowania z urzędu dochodzenia i ścigania przypadków przemocy fizycznej wobec kobiet o mniejszym natężeniu. Pierwotne zastrzeżenie ważne pięć lat zostało odnowione na taki sam okres, na mocy oświadczenia władz polskich ze stycznia 2021 r. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że w polskim porządku prawnym nadal obowiązuje wymóg złożenia przez pokrzywdzonego zawiadomienia o uszkodzeniu ciała, by mogło zostać wszczęte postępowanie karne (art. 217 § 3 Kodeksu karnego), co uzasadnia podtrzymanie zastrzeżenia.

298. Jeśli chodzi o inne przestępstwa wymienione w art. 55 ust. 1, GREVIO z satysfakcją odnotowuje, że wprowadzono ściganie z urzędu przestępstwa zgwałcenia i przemocy seksualnej, przemocy domowej i przymusowej aborcji oraz że przypadki przymusowego małżeństwa, okaleczania żeńskich narządów płciowych i przymusowej sterylizacji mogą być również ścigane z urzędu jako przestępstwa ogólne.

2. Wsparcie ofiar w toku postępowania sądowego

299. W celu wspierania ofiar i zachęcania ich do udziału w postępowaniu karnym, art. 55 ust. 2 konwencji zobowiązuje strony, by zapewniły, że organizacje ofiar, doradcy wyspecjalizowani w sprawach przemocy domowej oraz przedstawiciele innych rodzajów

usług w zakresie wsparcia i/lub rzecznictwa będą mogli udzielać pomocy ofiarom oraz wspierać je w toku dochodzenia i postępowania sądowego.

300. Przedstawiciele organizacji pozarządowych świadczących usługi na rzecz ofiar przemocy mogą uczestniczyć w postępowaniu karnym, jeżeli jest to niezbędne by chronić interes społeczny lub indywidualny, mieszczący się w zakresie statutowych zadań organizacji pozarządowej. Co do zasady zatem, ofierze przemocy seksualnej lub innej przemocy może towarzyszyć podczas przesłuchania osoba trzecia, jeśli ofiara sobie tego życzy, pod warunkiem że obecność osoby trzeciej nie zakłóca przebiegu przesłuchania i że przynajmniej jedna ze stron wyrazi na to zgodę. Trudno jest jednak ustalić, w jakim stopniu ofiary rzeczywiście wnioskuje, by towarzyszył im ktoś podczas przesłuchania i jaki odsetek takich wniosków jest uwzględniany. W efekcie, w opinii GREVIO, ofiary zgwałcenia i przemocy domowej mogą nie uzyskiwać wystarczającej pomocy i wsparcia podczas dochodzenia i postępowania sądowego, jak wymaga tego art. 55 ust. 2 konwencji stambulskiej.

301. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły niezbędne rozwiązania prawne lub inne środki w celu zapewnienia, zgodnie z warunkami przewidzianymi w prawie krajowym, że organizacje rządowe i pozarządowe oraz doradcy wyspecjalizowani w sprawach przemocy domowej będą mogli, na prośbę ofiar, być obecni i wspierać je w toku dochodzeń i postępowań sądowych dotyczących jakichkolwiek przestępstw określonych zgodnie z konwencją stambulską.

F. Środki ochronne (art. 56)

302. Ustawa o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka zawiera ogólne przepisy regulujące pomoc ofiarom i świadkom, w ramach postępowania karnego. Przewiduje ona kompleksowy zestaw środków ochronnych, stosowanych przed wszczęciem postępowania karnego, w jego toku i po jego zakończeniu. Ustawa ta ma jednak zastosowanie jedynie w sprawach dotyczących przestępstw rozpatrywanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe (sądy drugiego szczebla) oraz w sprawach o zgwałcenie i przemoc domową (przestępstwa określone, odpowiednio, w art. 197 ust. 1 i 2 oraz art. 207 Kodeksu karnego).

303. Pewne istotne zmiany ustawodawstwa, przeprowadzone w ostatnich latach, przyczyniły się do wdrożenia art. 56 konwencji stambulskiej. I tak, jedna z tych zmian pozwoliła ograniczyć liczbę oświadczeń, które muszą składać ofiary zgwałcenia (procedura jednego przesłuchania); ograniczenie to ma na celu uchronienie przed dalszą traumą lub wtórną wiktymizacją. Przesłuchanie musi odbyć się w specjalnym pomieszczeniu, być prowadzone przez sędziego w obecności psychologa i nagrywane w celu wykorzystania na rozprawie²²⁴.

304. Ofiara przemocy domowej może zostać przesłuchana w charakterze świadka pod nieobecność oskarżonego, to jest po opuszczeniu przez oskarżonego sali sądowej lub za pośrednictwem łącza wideo. W sprawach dotyczących przemocy domowej przesłuchania mogą odbywać się przy drzwiach zamkniętych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. obok sali rozpraw należy, w miarę możliwości, wydzielić pokój dla świadków, a także osobny pokój dla pokrzywdzonych. GREVIO zauważa jednak, że w praktyce rzadko ma to miejsce, ponieważ większość budynków sądowych nie jest zaprojektowana w sposób umożliwiający takie fizyczne oddzielenie.

²²⁴ Patrz analiza procedury jednego przesłuchania w części zatytułowanej „Zobowiązania ogólne i natychmiastowe reagowanie, zapobieganie i ochrona (art. 49 i 50)”.

305. W odniesieniu do dzieci, które są ofiarami lub świadkami różnych form przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przewidziano specjalne środki ochronne i są one szerzej stosowane. Środki te obejmują szczególne procedury i odrębne miejsca przesłuchań, takie jak „niebieski pokój”. Jeżeli jedno z rodziców jest oskarżone o znęcanie się nad dzieckiem, wyznaczany jest kurator, który reprezentuje dziecko w sądzie. Podejmowane są specjalne środki w celu ochrony prywatności ofiary, niezależnie od tego, czy jest to osoba dorosła czy dziecko, a dane ofiary nie są włączane do akt sądowych (patrz. art. 148^c Kodeksu postępowania karnego). GREVIO zauważa jednak z niepokojem, że ochrona ta nie obejmuje informacji o placówkach edukacyjnych, do których uczęszczają dzieci, co sprawia, że stają się one łatwym celem sprawców, którzy kontynuują agresywne zachowania lub podejmują działania odwetowe.

306. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by sporządziły bilans środków ochronnych zapewnianych ofiarom przemocy objętych konwencją stambulską oraz by uzupełniły te rozwiązania, w celu lepszego dostosowania ich do wymogów art. 56 konwencji.

G. Pomoc prawna (art. 57)

307. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej reguluje nieodpłatną pomoc prawną która, co do zasady, jest dostępna każdemu, kto nie posiada wystarczających środków finansowych. Pomoc prawna jest ograniczona do mających ogólny charakter pomocy i porad prawnych, udzielanych przed wszczęciem postępowania sądowego. Rozwiązania te pozwalają, na przykład, uzyskać pomoc przy ubieganiu się o zwolnienie z kosztów sądowych lub o przedstawicielstwo prawne przysługujące z urzędu, ale pomoc nie obejmuje reprezentacji w sądzie. Świadczy ją ponad 1.500 ośrodków nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w całym kraju, za których organizację odpowiadają powiaty i gminy, zlecające te usługi organizacjom pozarządowym lub radcom prawnym. Ponadto, możliwe jest skorzystanie z pomocy służb wsparcia ofiar, które również zapewniają ogólną pomoc prawną. GREVIO zauważa jednak, że ani ośrodki, ani służby wsparcia nie muszą dysponować specjalistami mającymi szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie form przemocy objętych konwencją stambulską. Co więcej, wiedza o dostępnej pomocy prawnej jest na ogół bardzo ograniczona a pomoc jest powszechnie uważana za nieskuteczną²²⁵.

308. Ofiary mające ograniczone środki finansowe mogą, na wniosek, spowodować przejęcie przez państwo kosztów przedstawicielstwa prawnego w postępowaniu sądowym (cywilnym lub karnym). Możliwe jest również zwolnienie z opłat sądowych w sprawach cywilnych. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej, porady prawne udzielane są bezpłatnie przez centra interwencji kryzysowej i specjalistyczne ośrodki wsparcia, do których wiele ofiar przemocy domowej kierowanych jest w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Ośrodki te są jednak nieliczne: w większości województw są tylko jeden lub dwa, zlokalizowane w głównych miastach. Ponadto, z uwagi na brak zasobów ludzkich i finansowych, nie wszystkie ośrodki mogą zatrudniać adwokatów²²⁶. GREVIO zauważa, że ofiarom zgwałcenia jest jeszcze trudniej zapewnić sobie przedstawicielstwo

²²⁵ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 30; Rzecznik powołuje się na wyniki kontroli P/17/090, poświęconej „funkcjonowaniu systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego”, która została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w 2018 r.

²²⁶ *Tamże*, s. 33.

wyspecjalizowanego prawnika ponieważ, ogólnie, usługi wsparcia ofiar przemocy seksualnej są bardzo ograniczone. GREVIO jest również zaniepokojone, że kobiety-ofiary wielokrotnej dyskryminacji, takie jak kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową, napotykają dodatkowe bariery w dostępie do informacji prawnej, pomocy i wsparcia.

309. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz upowszechniania wiedzy o pomocy prawnej, z której mogą korzystać kobiety-ofiary różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską oraz by zapewniły im dostęp do wysokiej jakości pomocy prawnej i przedstawicielstwa na wszystkich etapach sprawy, w tym w toku wstępnego dochodzenia.

VII. MIGRACJA I OCHRONA MIĘDZYNARODOWA

310. Jeżeli chodzi o migrację i ochronę międzynarodową, konwencja stambulska wymaga przede wszystkim, by przepisy dotyczące pobytu i procedury uchodźcze nie ignorowały sytuacji kobiet, które są w związkach opartych na przemoc, są ofiarami wykorzystywania seksualnego i przemoc seksualnej lub które doświadczają innych form przemoc motywowanej płcią społeczno-kulturową. Przepisy dotyczące statusu pobytowego muszą przewidywać możliwość wydawania odrębnych zezwoleń na pobyt kobietom znajdującym się w szczególnej sytuacji (art. 59). Jeśli chodzi o procedury uchodźcze, powinny one uwzględniać aspekt płci społeczno-kulturowej i umożliwiać kobietom opowiedzenie o tym, co przeżyły, a przyczyny prześladowania powinny być interpretowane w sposób uwzględniający aspekt płci społeczno-kulturowej. Oznacza to, że procedury przyjmowania i usługi wsparcia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową powinny również uwzględniać potrzeby kobiet, które są ofiarami przemoc lub są narażone na przemoc (art. 60).

A. Pobyt (art. 59)

311. Kwestie pobytu reguluje ustawa o cudzoziemcach. Zgodnie z art. 158 ust. 2, osoba mająca obce obywatelstwo, której zezwolenie na pobyt wydane zostało ze względu na to, że jest małżonkiem obywatela polskiego lub osoby pochodzącej z państwa trzeciego, może, w przypadku rozwodu, uzyskać odrębne zezwolenie na pobyt, ważne trzy lata. Zgodnie z tym przepisem kobieta-ofiara przemoc domowej może, co do zasady, rozstać się lub starać się o rozwód z małżonkiem stosującym przemoc i uzyskać prawo pobytu w Polsce przez kolejne trzy lata, niezależnie od tego, jak długo trwało małżeństwo. Musi ona jednak wykazać, że ma istotny interes w pozostaniu w kraju. W tym kontekście może zostać wzięta pod uwagę przemoc domowa, akceptowane są nieformalne dowody, takie jak oświadczenia, wyjaśnienia zainteresowanych stron lub świadectwa.

312. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje opisaną wyżej możliwość, ale zauważa, że ze względu na brak informacji o liczbie wniosków i sposobu ich załatwienia nie można ocenić, w jakim stopniu migrantki faktycznie korzystają z tej możliwości. Z tego, co przekazano GREVIO, przepis ustawy o cudzoziemcach nie wydaje się umożliwiać migrantkom opuszczenia związków, w których dochodzi do przemoc²²⁷. Wręcz przeciwnie, kobiety zdają się preferować pozostanie w związku małżeńskim ze sprawcą przez trzy lata, do czasu uzyskania prawa ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały na podstawie art. 195 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Obawa przed deportacją w przypadku zgłoszenia działań współmałżonka, od którego zależy ich pozwolenie na pobyt, pozostaje kluczowym czynnikiem wpływającym na decyzje podejmowane przez kobiety. Należałoby zbadać przesłanki tych obaw i zapobiegać ich powstawaniu, na przykład zapewniając, że kiedy migrantki otrzymują pozwolenie na pobyt powiązane z pozwoleniem małżonka, będą informowane o prawach przysługujących im w przypadku zaistnienia przemoc domowej.

313. Ponadto, GREVIO jest zaniepokojone, że art. 158 ustawy o cudzoziemcach ma zastosowanie wyłącznie do kobiet, które są małżonkami ich oprawcy, a małżeństwo jest uznawane przez polskie prawo i które, w momencie składania wniosku, mają zezwolenie na pobyt wydane w celu łączenia rodzin. Te kumulatywnie stosowane wymogi powodują

²²⁷ Informacje przekazane GREVIO podczas wizyty. Patrz również PICUM (2020), „Insecure Justice? Residence permits for victims of crimes in Europe », raport, str. 51, dostępny pod adresem: <https://picum.org/putting-safety-first/>.

wyłączenie kobiet, które zawarły małżeństwo zwyczajowe lub żyją w konkubinacie, a także cudzoziemek, które przebywają w Polsce legalnie na podstawie wizy lub innego dokumentu pobytowego.

314. Inny przepis, to jest art. 181 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, przewiduje możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy przez cudzoziemki będące ofiarami przemocy domowej, którym nie przysługuje prawo uzyskania ważnego trzy lata zezwolenia na pobyt na podstawie art. 158. Artykuł 181 zezwala na pobyt w Polsce nie dłuższy niż sześć miesięcy, jeżeli jest on konieczny ze względu na szczególne okoliczności, takie jak sytuacja osobista, interes Rzeczypospolitej Polskiej lub obowiązek stawienia się przed polskim organem władzy publicznej. Przepis ten spełnia wymogi art. 59 ust. 3 konwencji stambulskiej, ale nie może być uznany za realizujący cel określony w art. 59 ust. 1 konwencji, którym jest zapewnienie, że ryzyko utraty statusu rezydenta nie będzie powstrzymywało kobiety-ofiary przemocy przed opuszczeniem małżonka lub partnera popełniającego wobec nich nadużycia lub stosującego przemoc.

315. Ponadto, GREVIO zauważa, że kobiety, które na podstawie art. 181 otrzymały zezwolenie na pobyt w Polsce przez sześć miesięcy, nie mają prawa ubiegania się o jakiegokolwiek inne zezwolenie na pobyt czasowy; możliwość przewidziana w art. 181 opóźnia zatem wydalenie, ale go nie uniemożliwia²²⁸. Dlatego możliwość ta jest przydatna kobietom-ofiarom przemocy domowej jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach i nie może być uznana za zachętę do opuszczenia osoby stosującej przemoc, od której zależy pozwolenie na pobyt.

316. Kobieta mająca obce obywatelstwo, która nielegalnie znajduje się w Polsce, może, ze względów humanitarnych, uniknąć wydalenia, jeżeli jej wydalenie byłoby sprzeczne z zasadą non-refoulement lub naruszałoby prawo poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w rozumieniu Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. GREVIO nie otrzymało informacji, które pozwoliłyby mu ustalić, w jakim stopniu przepis ten ma praktyczne zastosowanie do kobiet-ofiar przemocy domowej lub innej formy przemocy objętej konwencją stambulską.

317. Wreszcie, GREVIO zauważa, że żaden przepis nie wydaje się realizować obowiązku państw-stron wynikającego z art. 59 ust. 4 konwencji stambulskiej, polegającego na zapewnieniu ofiarom przymusowych małżeństw możliwości odzyskania statusu pobytowego w Polsce, jeśli zostały one sprowadzone do innego kraju w celu zawarcia małżeństwa i, w konsekwencji, utraciły prawo pobytu w Polsce.

318. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły rozwiązania gwarantujące, że przepisy ustawy o cudzoziemcach stosujące się do migrantek będących ofiarami przemocy domowej, których zezwolenie na pobyt związane jest ze sprawcą przemocy, będą skutecznie wdrażane i by rzeczywiście umożliwiały tym kobietom uzyskanie odrębnego (tymczasowego) zezwolenia na pobyt. Działania powinny objąć lepsze informowanie migrantek o ich prawach oraz dostępnych rozwiązaniach w zakresie wsparcia i ochrony, jak również stworzenie systemu gromadzenia danych w celu regularnego rejestrowania liczby odrębnych zezwoleń na pobyt przyznawanych migrantkom będącym ofiarami przemocy domowej.

²²⁸ Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy zostanie odrzucony, jeśli w momencie składania wniosku wnioskodawca posiada zezwolenie na pobyt wydane na podstawie art. 158 ust. 2.

319. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, że wszyscy funkcjonariusze publiczni, którzy mogą mieć kontakt z nielegalnymi migrantkami, przejdą szkolenie przygotowujące ich do korzystania z możliwości odstąpienia, ze względów humanitarnych, od wydalenia, po należytym wzięciu pod uwagę narażenia kobiet na przemoc motywowaną płcią społeczno-kulturową, zarówno w Polsce, jak i w kraju, do którego byłyby wydalone. Wreszcie, GREVIO zdecydowanie zachęca władze, by gromadziły dane dotyczące liczby kobiet-ofiar przemocy domowej którym, na mocy ustawy o cudzoziemcach, przyznano odrębne zezwolenie na pobyt.

B. Wnioski o ochronę międzynarodową motywowane płcią społeczno-kulturową (art. 60)

320. W ciągu ostatnich pięciu lat liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce zmniejszyła się trzykrotnie, z 12.305, z czego 49% stanowiły kobiety, w 2015 r. do 4.070 w 2019 r., przy czym odsetek kobiet prawie się nie zmienił (44% w 2019 r.)²²⁹. GREVIO zostało poinformowane, że jedną z przyczyn tego spadku jest zmniejszenie liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy składanych na granicy z Białorusią (przejście graniczne Terespol-Brześć), w szczególności przez osoby pochodzące z Federacji Rosyjskiej (Czeczenia) i z Ukrainy, które jednak nadal stanowią największe grupy osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce²³⁰.

1. Procedura rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej

321. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „ustawa o ochronie”) określa ramy prawne udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce. Wszystkie wnioski o nadanie statusu uchodźcy, zarówno składane po przybyciu na granicę, po wjeździe do Polski lub w miejscu pozbawienia wolności (ośrodek dla cudzoziemców lub więzienie), należy składać Straży Granicznej, która przekazuje je Urzędowi do spraw Cudzoziemców. Funkcjonariusze Straży Granicznej odgrywają zatem główną rolę w zapewnianiu osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostępu do procedury. Według władz, funkcjonariusze Straży Granicznej są przeszkoleni w zakresie przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową i przesłuchiwania cudzoziemców na temat powodów ich wjazdu do kraju. Ponadto, w 2015 r. wprowadzono zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania, aby umożliwić szybką identyfikację ubiegających się o ochronę międzynarodową osób wymagających szczególnego traktowania.

322. Niezależnie od tych przepisów, GREVIO z dużym zaniepokojeniem odnotowuje utrzymujące się zarzuty dotyczące bardzo trudnego dostępu do procedury uchodźczej osób przybywających na przejście graniczne w Terespolu (na granicy białorusko-polskiej) lub na

²²⁹ Patrz Eurostat, Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy oraz osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy po raz pierwszy, w podziale według narodowości, wieku i płci – zagregowane dane roczne (w zaokrągleniu), dane statystyczne dotyczące Polski za lata 2015-2019, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA_custom_472449/default/table?lang=en.

²³⁰ Patrz sprawozdanie EASO dotyczące sytuacji uchodźczej, 2020, str. 118, patrz raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „Access to asylum procedure at Poland’s external borders: current situation and challenge for the future”, kwiecień 2019 r., str. 8, patrz Asylum in Europe, raport dotyczący Polski, „Applications and granting of protection at first instance: 2019”, dostępny na stronie: <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/statistics/>.

przejście graniczne w Medyce (na granicy z Ukrainą), która to sytuacja była również przedmiotem zaniepokojenia w kraju i za granicą²³¹. Wydaje się, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które potrzebują szczególnej ochrony, nie mogą ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce, ponieważ zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową nie jest akceptowany ani rejestrowany przez Straż Graniczną. Informacje przekazane GREVIO przez adwokatów i organizacje pozarządowe działające w tej dziedzinie zdają się wskazywać, że przeszkody takie napotykają kobiety opuszczające swój kraj, aby uciec przed przemocą seksualną lub wykorzystywaniem przez małżonków, lub innych członków rodziny, często z dziećmi, a także inne kobiety lub mężczyźni potrzebujący ochrony międzynarodowej²³². Wydaje się, że jednym z powodów odmów Straży Granicznej jest niedostatecznie rygorystyczne badanie, czy ubiegające się o ochronę międzynarodową kobiety, które mogły doświadczyć form przemocy uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową, takich jak przemoc domowa, przemoc seksualna, przymusowe małżeństwo lub przemoc motywowana honorem, są zagrożone; niestwierdzenie takich form przemocy przez funkcjonariuszy Straży Granicznej może wynikać z braku wyczulenia na nią. Wydaje się, na przykład, że funkcjonariusze Straży Granicznej przeprowadzają rozmowę z kilkoma osobami lub rodzinami naraz, nie gwarantując wystarczającej prywatności, tak by kobiety mogły przedstawić drażliwe kwestie lub traumatyczne doświadczenia, które skłoniły je do opuszczenia kraju pochodzenia²³³. Ponadto, oświadczenia kobiet składane funkcjonariuszom Straży Granicznej dotyczące powodów chęci wjazdu do Polski są często niewłaściwie podsumowywane i nie zawsze podsumowanie takie zawiera odpowiednie wskazanie powodów ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Niezbędne jest zatem podniesienie umiejętności funkcjonariuszy Straży Granicznej aktywnego wykrywania oraz rozpoznawania wśród osób zgłaszających się na polskiej granicy kobiet i dziewcząt potrzebujących ochrony międzynarodowej.

323. GREVIO podkreśla potrzebę ochrony prawa wszystkich do ochrony międzynarodowej, w tym kobiet i dziewcząt, które często opuściły swój kraj, aby uciec przed nasiloną przemocą uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową lub uciec ze strefy konfliktu, a zatem bardzo potrzebują wsparcia i ochrony. Stąd pilna potrzeba zidentyfikowania i usunięcia przyczyn ograniczonego dostępu kobiet do procedury uchodźczej w Polsce. Wyniki przeglądu muszą zostać wzięte pod uwagę w toku planowania wprowadzenia przyspieszonych procedur uchodźczych na granicy.

324. Decyzje w sprawie wniosków o ochronę międzynarodową podejmowane są, w pierwszej instancji, przez Urząd do spraw Cudzoziemców. Urząd decyduje również o zakresie pomocy społecznej udzielanej w ramach procedury uchodźczej. Decyzja musi zostać podjęta w ciągu sześciu miesięcy, chyba że sprawa zostanie uznana za złożoną, w takim przypadku termin zostaje przedłużony do 15 miesięcy. Chociaż nie ma obowiązkowej procedury przyspieszonej, wnioski o ochronę międzynarodową składane przez osoby szczególnie zagrożone są, w praktyce, traktowane priorytetowo²³⁴. Osoby ubiegające się o ochronę

²³¹ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 48, patrz raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „Access to asylum procedure at Poland's external borders: current situation and challenge for the future”, kwiecień 2019 r., str. 8, Asylum in Europe, raport dotyczący Polski, dostępny na stronie: <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>. Zaniepokojenie sytuacją wyraził m.in. Komitet Przeciwko

Torturom ONZ w uwagach końcowych do siódmego raportu okresowego Polski, 2019, ust. 25 a.

²³² Informacje przekazane GREVIO w toku procedury oceny.

²³³ Patrz uwagi przedłożone GREVIO przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, str. 5.

²³⁴ Asylum in Europe, raport dotyczący Polski, procedura uchodźcza, dostępny pod adresem <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/>.

międzynarodową, które zostały uznane za wymagające szczególnego traktowania (kobiety w ciąży, samotne matki, ofiary przemocy seksualnej itp.) mogą otrzymać specjalną pomoc socjalną, to jest zakwaterowanie w ośrodku dostosowanym do ich potrzeb (patrz dalej)²³⁵.

325. Na wniosek osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową może być ona przesłuchiwana przez osobę tej samej płci, co ona, również tłumaczem może być osoba tej samej płci (art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie). GREVIO nie było jednak w stanie stwierdzić, w jakim stopniu faktycznie możliwe jest korzystanie z tych rozwiązań i czy tłumacze oraz osoby przeprowadzające wywiady są specjalnie przeszkoleni, aby stworzyć kobietom i dziewczętom ubiegającym się o status uchodźcy warunki umożliwiające mówienie o sprawach drażliwych i o traumatycznych przeżyciach. GREVIO jest zaniepokojone, że władze nie wydały wytycznych w tym zakresie i nie przyjęły szczególnych rozwiązań, tak by osoby rozpatrujące wnioski o ochronę międzynarodową były w stanie zidentyfikować i ocenić czynniki ryzyka prześladowania motywowanego płcią społeczno-kulturową, które mogą dotyczyć kobiet – oraz pomóc kobietom w udzieleniu odpowiednich informacji. GREVIO zauważa również, że jeżeli osoba ubiegająca się o status uchodźcy przebywa w ośrodku recepcyjnym, przesłuchania prowadzone są w formie wideokonferencji, co utrudnia stworzenie kobietom odpowiednich warunków rozmowy o traumatycznych przeżyciach, które skłoniły je do ubiegania się o status uchodźcy w Polsce. Ponadto, GREVIO zauważa, że najwyraźniej w ośrodkach dla cudzoziemców nie jest zapewniona obecność psychologów podczas rozmów z osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową²³⁶.

326. Według władz wnioski o ochronę międzynarodową uzasadniane prześladowaniem motywowanym płcią społeczno-kulturową mogą jednak zostać rozpatrzone pozytywnie. Wobec braku podstawy prawnej do uznania prześladowania uwarunkowanego płcią społeczno-kulturową za powód przyznania statusu uchodźcy, kobiety-ofiary przemocy seksualnej lub innych form przemocy wobec kobiet mogą zostać uznane za należące do „określonej grupy społecznej”, ponieważ przynależność do takiej grupy może być jednym z powodów prześladowania, wymienionych w art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie. W przypadku nieuznania statusu uchodźcy, ochrona uzupełniająca (przewidziana w art. 15 ustawy o ochronie) może zostać przyznana osobie, która stoi w obliczu „rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy” w kraju pochodzenia. „Poważna krzywda” obejmuje, na przykład, tortury i nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, a więc także pewne formy przemocy wobec kobiet.

327. Ponieważ brak danych dotyczących liczby uznanych wniosków uzasadnianych prześladowaniem motywowanym płcią społeczno-kulturową, trudno jest ocenić wskaźnik decyzji o przyznaniu ochrony międzynarodowej kobietom, które złożyły tak uzasadniony wniosek. GREVIO stwierdza z niepokojem, że wskaźnik decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy jest ogólnie bardzo niski jeżeli chodzi o wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. W 2019 r. tylko 6,58% wniosków zakończyło się wydaniem decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej, a 6,53% wniosków zakończyło się udzieleniem ochrony uzupełniającej²³⁷. W związku z tym ponad 86% wniosków o ochronę międzynarodową jest odrzucanych.

²³⁵ Działania, jakie należy podjąć, określa „Procedura postępowania wobec cudzoziemców wymagających szczególnego traktowania w pomocy społecznej”, z 2018 r.

²³⁶ Uwagi przedłożone GREVIO przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, str. 6.

²³⁷ Asylum in Europe, raport o Polsce, „Applications and granting of protection at first instance: 2019”, dostępny na stronie <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/statistics/>.

328. Biorąc pod uwagę, że około jedną czwartą osób ubiegających się o ochronę międzynarodową stanowią kobiety, a także ograniczony zakres rozwiązań, które zostały przyjęte tak by przesłuchania przeprowadzane były w sposób uwzględniający aspekt płci społeczno-kulturowej, GREVIO obawia się, że funkcjonariusze Straży Granicznej i urzędnicy Urzędu do spraw Cudzoziemców, którzy rozpatrują wnioski o ochronę międzynarodową, mogli nie zostać odpowiednio przeszkoleni ani mogli nie uzyskać niezbędnych instrukcji, tak by uwzględniać aspekt płci społeczno-kulturowej w toku rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową i interpretować każdą z podstaw przyznania statusu uchodźcy w sposób uwzględniający aspekt płci społeczno-kulturowej, jak wymaga tego art. 60 ust. 2 konwencji stambulskiej. GREVIO zwróciło uwagę na niezgodną z obowiązującymi procedurami i regulacjami praktykę przeprowadzania wywiadów, co ma bezpośredni wpływ na wiarygodność kobiet i zdolność szczegółowego opisanego przez nie doświadczeń związanych z przemocą motywowaną płcią społeczno-kulturową²³⁸. Do praktyk tych należy nierejestrowanie przebiegu przesłuchania, lecz przekazywanie streszczenia w języku polskim, co ogranicza możliwość wniesienia sprostowania przez osobę ubiegającą się o status uchodźcy błędnie streszczonych informacji, podważając wiarygodność osoby ubiegającej się o status uchodźcy w przypadku ewentualnego odwołania od decyzji²³⁹. Ponadto, kiedy kobieta jest informowana o możliwości złożenia wniosku o status uchodźcy, odrębnego od wniosku męża, może zostać poproszona o złożenie wniosku funkcjonariuszowi, który jest mężczyzną lub który już rozpatruje wniosek męża, lub przy pomocy tłumacza języka ojczystego męża, a nie tłumacza jej języka ojczystego²⁴⁰. Ponadto doniesiono, że urzędnicy rozpatrujący wnioski o ochronę międzynarodową, podejmując decyzje, często opierają się po prostu na ogólnych informacjach o kraju pochodzenia, co niekoniecznie prowadzi do uwzględniania szczególnej sytuacji kobiet w danym kraju²⁴¹. W efekcie, wielu kobietom, które opuściły swój kraj, aby uciec przed przemocą domową lub seksualną, odmawia się ochrony, ponieważ nie zgłosiły przemocy władzom krajowym lub, pozostając w swoim kraju, mogły próbować uciec przed przemocą.

329. GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania, w tym zmianę prawa, w celu zapewnienia kobietom ubiegającym się o ochronę międzynarodową szybkiego dostępu do procedury uchodźczej, niezależnie od tego, czy składają wniosek po przybyciu na granicę, po wjeździe do Polski czy w miejscu pozbawienia wolności, zapewniając jednocześnie, że wszystkie procedury uchodźcze (ogólne i przyspieszone) będą uwzględniały aspekt płci społeczno-kulturowej. W szczególności, władze powinny:

- a. zwiększyć zasoby ludzkie i finansowe wszystkich organów biorących udział w procedurach uchodźczych, tak by dysponowały odpowiednimi pomieszczeniami, wyszkolonym personelem i tłumaczami wszystkich języków oraz zatrudniały osoby przeprowadzające przesłuchania tej samej płci co osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową i mające odpowiednie kwalifikacje,**
- b. systematycznie badać narażenie kobiet i dziewcząt na zagrożenia, w celu określenia ich potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej oraz kierowania ich do wyspecjalizowanych służb, aby umożliwić kobietom opowiedzenie o doświadczeniach prześladowania motywowanego płcią społeczno-kulturową, a**

²³⁸ Informacje przekazane GREVIO podczas wizyty. Patrz również informacje zawarte w pisemnym stanowisku przedłożonym GREVIO przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, str. 4, oraz uwagi przedłożone GREVIO przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 48.

²³⁹ Asylum in Europe, raport o Polsce, procedury uchodźcze: Regular procedure, dostępny na stronie <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>.

²⁴⁰ Informacje zawarte w uwagach przedłożonych GREVIO przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, str. 5.

²⁴¹ *Tamże*

także by zwracać należyta uwagę na szczególną sytuację w kraju pochodzenia, która może uniemożliwiać kobietom zgłaszanie władzom tego kraju przypadków doświadczonej przemocy.

330. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by gromadziły dane dotyczące liczby wniosków o ochronę międzynarodową składanych każdego roku, uzasadnianych prześladowaniem motywowanym płcią społeczno-kulturową, oraz liczby wniosków, które są uznawane i odrzucane.

2. Zakwaterowanie

331. Po zarejestrowaniu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową może ona zostać zakwaterowana w jednym z 10 ośrodków, za których prowadzenie odpowiada Urząd do spraw Cudzoziemców. Wśród tych ośrodków są dwa ośrodki recepcyjne pierwszego poziomu. Jeden ośrodek pobytowy przeznaczony jest dla kobiet i dzieci (Targówek), do niego kierowana jest większość kobiet podróżujących samotnie.

332. W ośrodkach pobytowych standardowe procedury dotyczące zapobiegania i reagowania na przemoc seksualną i uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową mają na celu zapewnienie odpowiedniego reagowania na przypadki przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, w oparciu o współpracę z lokalnymi zespołami współdziałania, złożonymi z urzędników Urzędu do spraw Cudzoziemców, przedstawicieli organów ścigania i organizacji pozarządowych. GREVIO z zadowoleniem odnotowuje te rozwiązania, jednak zauważa, że w ośrodkach pobytowych odnotowuje się niewiele przypadków przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową. Ponadto ubolewa, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie pozwala kobietom ubiegającym się o ochronę międzynarodową korzystać ze specjalistycznej interwencji, w ramach procedury „Niebieskie Karty”, przewidzianej na wypadek przemocy domowej. GREVIO zostało poinformowane, że niektóre ośrodki pobytowe nawiązały współpracę z gminami w celu prowadzenia procedury „Niebieskie Karty”, ale wydaje się to zależeć od indywidualnych inicjatyw; nie przedstawiono danych dotyczących liczby kobiet ubiegających się o ochronę międzynarodową objętych tą procedurą. Ponadto, nie ma żadnych wytycznych ani procedur dotyczących zapobiegania przymusowym małżeństwom i przemocy motywowanej „honorem” oraz reagowania na nie. Jest to szczególnie niefortunne wobec możliwego zagrożenia przymusowym małżeństwem wielu kobiet i dziewcząt pochodzących z Czeczenii i innych sąsiednich krajów, które starają się o ochronę międzynarodową²⁴². Jednak pracownicy ośrodków pobytowych zostali poinstruowani, jak postępować, gdy do ośrodka przyjmowane jest dziecko będące małżonkiem lub mające zawrzeć związek małżeński²⁴³.

333. W związku tymi rozważaniami GREVIO jest zaniepokojone ograniczonym dostępem kobiet ubiegających się o ochronę międzynarodową do specjalistycznych usług wsparcia. GREVIO zauważa, że gdyby kobiety kierowane były do wyspecjalizowanych służb wsparcia, mogłyby opowiedzieć o doświadczeniach związanych z przemocą, w warunkach gwarantujących poufność i odpowiednich, biorąc pod uwagę ich traumatyczne przeżycia.

²⁴² Informacje uzyskane podczas wizyty GREVIO. Patrz też Klaus W. (2017), Families as a collective abuser. A case of family violence against Chechen refugee women in Poland, *Studia Migracyjne Przegląd Polonijny*, dostępny pod adresem: <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-a43bdd04-5707-4683-a4a0-317c4aa8b439?printView=true>.

²⁴³ Patrz procedura operacyjna Urzędu do spraw Cudzoziemców, którą należy stosować w przypadku powzięcia informacji o zawarciu małżeństwa (lub możliwości zawarcia małżeństwa) przez osobę nieletnią, 2017 r.

Dobłą praktyką stosowaną w innych krajach jest zawieszanie procedury uchodźczej na czas rozpatrywania sprawy przez te służby.

334. W tym kontekście GREVIO zauważa, że obowiązujące procedury wymagają podejmowania wykrywania zagrożenia na różnych etapach tych procedur, ale najwyraźniej nadal trudno jest wykryć zagrożenie kobiet wynikające z doświadczenia przez nie przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową. Od 2019 r. wszystkie ubiegające się o ochronę międzynarodową osoby przebywające w ośrodkach pobytowych mają być badane pod kątem zagrożenia, badania te są przewidziane w umowie o świadczenie opieki zdrowotnej w ośrodkach pobytowych. Jednak personelowi opieki zdrowotnej zatrudnionemu w ośrodkach pobytowych brakuje umiejętności międzykulturowych i znajomości języków obcych, co utrudnia wykrywanie zagrożenia, z powodu braku specjalistów u wielu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie diagnozuje się zespołu stresu pourazowego (PTSD)²⁴⁴. Ponadto, celem badań lekarskich i psychologicznych jest głównie określenie potrzeby specjalnego traktowania pod kątem udzielania pomocy społecznej a nie wykrycie traumy spowodowanej przemocą lub prześladowaniem²⁴⁵.

335. Wreszcie, GREVIO wyraża zaniepokojenie, że stosowanie rozwiązań polegających na pozbawianiu wolności osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na podstawie art. 87 i 88a ustawy o ochronie może w praktyce prowadzić do sytuacji, że kobiety, które doznały przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, umieszczane są w ośrodkach strzeżonych²⁴⁶, często z towarzyszącymi im dziećmi. Na wniosek Straży Granicznej sąd może zarządzić, między innymi ze względów bezpieczeństwa umieszczenie w ośrodku recepcyjnym lub ośrodku strzeżonym osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym dzieci, w celu ustalenia tożsamości, po zawróceniu w ramach procedury Dublin II lub jeżeli istnieje ryzyko ucieczki przed zakończeniem procedury uchodźczej. Zatrzymanie może zostać zarządzone w stosunku do mężczyzn, kobiet lub dzieci ubiegających się o ochronę międzynarodową, chyba że ich stan psychiczny lub fizyczny wskazuje, że są ofiarami przemocy lub są niepełnosprawne, a zatrzymanie poważnie zagrażałoby ich życiu lub zdrowiu (art. 88a ust. 3 ustawy o ochronie).

336. Zasady określające, jak Straż Graniczna powinna postępować z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania, które weszły w życie w 2015 r., przewidują przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych na różnych etapach procedury, w tym po przybyciu do ośrodka recepcyjnego lub ośrodka strzeżonego. Zasady zostały zaktualizowane w 2019 r., ale wydaje się, że zmiany nie doprowadziły do rozwiązania problemów, takich jak ten, że badania przeprowadzane w ośrodkach przez personel opieki zdrowotnej nie wydają się systematycznie identyfikować problemów zdrowia psychicznego lub fizycznego, które uzasadniałyby uznanie przez sąd osób ubiegających się o status uchodźcy za ofiary przemocy uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową, a tym samym uznanie ich za osoby, których zatrzymanie jest niedopuszczalne²⁴⁷. W razie stwierdzenia problemów zdrowia psychicznego, w tym zespołu stresu pourazowego (PTSD), sądy nie

²⁴⁴ Patrz raport z 2019 r. Asylum in Europe dotyczący Polski, Use of medical reports - Poland | Asylum Information Database, dostępny na stronie: <https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/use-medical-reports/>.

²⁴⁵ *Tamże*

²⁴⁶ Patrz, na przykład, wyrok Sądu Najwyższego z 4 lutego 2015 r. nr III KK 33/14, który uchylił postanowienia sądu apelacyjnego i sądu okręgowego (w sprawie dotyczącej odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności kobiety będącej ofiarą przemocy).

²⁴⁷ Komitet przeciwko Torturom, uwagi końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego Polski, 2019, par. 25 d.

wydają się brać tego pod uwagę i nie nakazują na tej podstawie zwolnienia danej osoby²⁴⁸.

337. Poważnie zaniepokojone GREVIO zauważa, że przedstawione działania stwarzają poważne zagrożenie kobiet i dziewcząt, które doświadczyły przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową i mogą narażać je na dalsze traumatyczne przeżycia. Przypomina również że, co do zasady, nie powinno się zatrzymywać osób szczególnie zagrożonych, takich jak ofiary przemocy uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową²⁴⁹.

338. GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania na rzecz zapewnienia, że po wszczęciu procedury uchodźczej i przed umieszczeniem w ośrodku recepcyjnym dla osób ubiegających się o status uchodźcy lub w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, kobiety ubiegające się o status uchodźcy będą badane pod kątem zagrożeń, takich jak doświadczenie lub zagrożenie przemocą uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową, co wymagałyby zakwaterowania w bezpiecznym miejscu i/lub specjalnych usług wsparcia i doradztwa. GREVIO wzywa również władze, by zapewniły, że jeżeli kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową, przebywające w ośrodku recepcyjnym dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, zostaną zidentyfikowane jako ofiary przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, zostaną niezwłocznie przeniesione, z dziećmi będącymi pod ich opieką, do ośrodka otwartego, w którym będą mogły skorzystać ze specjalistycznych usług wsparcia.

C. Zasada non-refoulement (art. 61)

339. Artykuł 61 konwencji dotyczy wynikającego z prawa międzynarodowego obowiązku państw przestrzegania zasady non-refoulement w odniesieniu do osób, które są ofiarami przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową i które mogą obawiać się prześladowań, po odesłaniu do ich kraju. Zgodnie z tą zasadą, państwa nie mogą wydalić lub odesłać osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub uchodźcy do kraju, w którym jej życie lub wolność byłyby zagrożone. Artykuł 3 Europejskiej konwencji praw człowieka zakazuje również odesłania osoby do miejsca, w którym istnieje realne ryzyko poddania jej torturom lub nieludzkiemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karaniu. Zasada non-refoulement obejmuje również zakaz odmowy wstępu na terytorium danego państwa osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, które przybyły na jego granicę lub którym odmówiono dostępu do jego granicy²⁵⁰. Obowiązek poszanowania zasady non-refoulement dotyczy również ofiar przemocy wobec kobiet, które potrzebują ochrony, niezależnie od statusu lub miejsca zamieszkania danej kobiety²⁵¹.

340. Powołując się do orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka GREVIO zauważa, że Trybunał uznał, że odmowa rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym w Terespolu stanowiła zbiorowe wydalenie i

²⁴⁸ Asylum in Europe, zatrzymywanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową wymagających szczególnej troski: Detention of vulnerable applicants, dostępny na stronie: <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/detention-asylum-seekers/legal-framework-detention/detention-vulnerable-applicants/>. Patrz również wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności raport dotyczący ośrodka w Białej Podlaskiej, 7 stycznia 2019 r.

²⁴⁹ Patrz rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1707 (2010) „Stosowanie środków detencyjnych w stosunku do ubiegających się o ochronę międzynarodową i nielegalnych migrantów w Europie”, Komitet przeciwko Torturom, uwagi końcowe dotyczące siódmego sprawozdania Polski, par. 26 a-c. Patrz także pierwszy raport - ocena wyjściowa GREVIO - dotyczący Malty, par. 250.

²⁵⁰ Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, par. 320.

²⁵¹ Tamże, par. 322.

naruszyła art. 4 Protokołu nr 4 do Europejskiej konwencji praw człowieka, oraz że Polska nie zapewniła skutecznych środków odwoławczych na wypadek takiego naruszenia²⁵². GREVIO przypomina uwagi końcowe Komitetu przeciwko Torturom dotyczące siódmego sprawozdania Polski, zgodnie z którymi Polska powinna „powstrzymać się od wszelkich wydaleń oraz ustanowić dostępne i uwzględniające potrzebę ochrony systemu wjazdu osób przez przejścia graniczne²⁵³”.

341. GREVIO zauważa, że nie zapewniając kobietom i dziewczętom realnej możliwości wskazania powodów, dla których ubiegają się o ochronę międzynarodową, w warunkach pełnej poufności i odpowiednich, biorąc pod uwagę delikatny i traumatyczny charakter ich doświadczeń, a także nie przeprowadzając skutecznej oceny zagrożenia, na przejściach granicznych i w ośrodkach recepcyjnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ośrodkach strzeżonych i ośrodkach pobytowych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w celu właściwej identyfikacji ofiar przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, jak przeanalizowano wcześniej w niniejszym raporcie, władze ryzykują wydalenie lub odesłanie osób naruszające obowiązek non-refoulement.

342. GREVIO wzywa polskie władze, by:

- a. przestrzegały zasady non-refoulement ofiar przemocy wobec kobiet, w szczególności na granicy z Białorusią (przejście graniczne Brześć-Terespol) oraz z Ukrainą (przejście graniczne Medyka-Szehyni), oraz**
- b. czuwały, by potrzebujące ochrony ofiary przemocy wobec kobiet, niezależnie od ich statusu lub miejsca zamieszkania, nie mogły, w żadnych okolicznościach, zostać odesłane do kraju, w którym ich życie byłoby zagrożone lub w którym mogłyby zostać poddane torturom lub niehumanicznemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karze.**

²⁵² *M.K. i inni przeciwko Polsce*, skargi 40503/17, 42902/17 i 43643/17, wyrok opublikowany 23 lipca 2020 r. Inne sprawy dotyczące podobnych okoliczności (na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce) są w toku przed Trybunałem. Patrz *A.B. przeciwko Polsce* (skarga 15845/15), *T.K. i S.B. przeciwko Polsce* (skarga 56300/15), *D.A. przeciwko Polsce* (skarga 51246/17) oraz *Sherov przeciwko Polsce* (skarga 54029/17).

²⁵³ Komitet ONZ przeciwko Torturom, CAT/C/POL/CO/7, par. 26 e.

WNIOSKI

343. GREVIO pozytywnie ocenia wiele rozwiązań przyjętych przez polskie władze – przed i po wejściu w życie konwencji stambulskiej – składających się na kompleksową politykę i wielosektorową odpowiedź na przemoc domową, wyraźnie uwzględniających wymiar społeczny. Rozwiązania te zostały w ostatnich latach uzupełnione o środki, które w większym stopniu dostosowują polskie ustawodawstwo do wymogów konwencji stambulskiej: na przykład wprowadzono zakazy zbliżania się w przypadku przemocy domowej oraz wprowadzono ściganie z urzędu w przypadku zgwałcenia.

344. Polska skoncentrowała się na zapewnianiu wsparcia i ochrony na wypadek przemocy domowej, postrzeganej jako „przemoc w rodzinie” lub „przestępstwa przeciwko rodzinie”, w szczególności na mocy ustawy i Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Inicjatywy te niewątpliwie umożliwiły reagowanie na przemoc domową na szczeblu lokalnym, oparte na współpracy międzyinstytucjonalnej, ale wdrażane strategie dotyczą zarówno mężczyzn, jak i kobiet, jako sprawców i ofiar przemocy, i nie odzwierciedlają szczególnych doświadczeń kobiet związanych z przemocą domową oraz nadmiernego narażenia kobiet na tę formę przemocy. Niezbędne jest bardziej ukierunkowane reagowanie, skupiające się na doświadczeniach kobiet i wspieraniu ich samodzielnej pozycji, należycie odzwierciedlające, że pierwotne przyczyny takiej przemocy są związane z utrzymującymi się nierównościami kobiet i mężczyzn oraz negatywnymi stereotypami dotyczącymi kobiet i dziewcząt, i które zmierzy się z nimi.

345. Dokonany przez GREVIO kompleksowy przegląd polityki i dyskusji na temat różnych form przemocy wobec kobiet w Polsce ujawnił konieczność szerszego uwzględniania aspektu płci społeczno-kulturowej w działaniach podejmowanych w odpowiedzi na przemoc domową, ale także w odpowiedzi na inne formy przemocy wobec kobiet objęte konwencją stambulską. Przemoc seksualna (w tym zgwałcenie) i nękanie (molestowanie seksualne, nękanie psychiczne) to formy przemocy, które nie są objęte kompleksową polityką i w związku z którymi specjalistyczne usługi wsparcia są zdecydowanie niewystarczające. Reakcja wymiaru sprawiedliwości musi zostać uzupełniona o konkretne strategie, usługi i rozwiązania dotyczące każdej formy przemocy wobec kobiet, poprzez opracowanie i wdrożenie rozwiązań dotyczących zapobiegania, ochrony i wsparcia kobiet-ofiar, w oparciu o kompleksowe podejście. Jest to tym bardziej istotne, że nie ma krajowej polityki na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ten brak oznacza, w szczególności, że kładzie się niewielki nacisk na kwestie równości i doświadczenia właściwe kobietom, a także że trudno jest uwzględniać te aspekty we wszystkich obszarach polityki i przez wszystkie organy publiczne.

346. Ponadto, ocena wykazała pilną potrzebę skutecznego upowszechniania wiedzy o konwencji stambulskiej oraz podejmowania wysiłków na rzecz rozwiania błędnych przekonań o jej ogólnych celach i niektórych postanowieniach. Wskazała również potrzebę zwiększania świadomości różnych form przemocy wobec kobiet, tak by uświadomić, że przemoc wobec kobiet nie ogranicza się do przemocy domowej, ale obejmuje również przemoc seksualną, nękanie (molestowanie seksualne, nękanie psychiczne), przymusowe małżeństwa i okaleczanie żeńskich narządów płciowych, które wydają się być, w dużej mierze, pomijane w dyskusji publicznej i w toku kształtowaniu polityki. W ramach tych działań należałoby przeprowadzić konsultacje z niezależnymi organizacjami świadczącymi specjalistyczne usługi wsparcia kobiet. Byłby to pierwszy krok w procesie poszukiwania nowych sposobów włączenia tych organizacji jako partnerów w instytucjonalne reagowanie na wszystkie formy

przemocy wobec kobiet. Konieczne będzie opracowanie mechanizmów współpracy, zwłaszcza w zakresie zaspokajania potrzeb kobiet doświadczających przemocy.

347. Niniejszym raportem GREVIO zamierza wesprzeć polskie władze w tym przedsięwzięciu. GREVIO zachęca władze do regularnego informowania o postępach we wdrażaniu konwencji stambulskiej. GREVIO ma nadzieję na dalszą owocną współpracę z polskimi władzami.

348. W celu ułatwienia wdrożenia sugestii i propozycji, GREVIO wzywa władze polskie, by niniejszy raport został przetłumaczony na język urzędowy i zapewnione zostało jego szerokie rozpowszechnienie, nie tylko wśród odpowiednich instytucji publicznych na wszystkich szczeblach (krajowym, wojewódzkim i lokalnym), w szczególności w rządzie, ministerstwach i sądach, ale także wśród organizacji pozarządowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, działających w dziedzinie zwalczania przemocy wobec kobiet.

Załącznik I

Propozycje i sugestie GREVIO

I. CELE, DEFINICJE, RÓWNOŚĆ I NIEDYSKRIMINACJA, ZOBOWIĄZANIA OGÓLNE

B. Zakres stosowania konwencji i definicje (art. 2 i 3)

1. GREVIO wzywa polskie władze, by wzmocniły wdrażanie konwencji stambulskiej w zakresie wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym form innych niż przemoc domowa, zwłaszcza takich jak zgwałcenie i przemoc seksualna, nękanie, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowe małżeństwa i molestowanie seksualne, które obecnie są w mniejszym stopniu uwzględnione w polityce, programach i usługach. GREVIO przypomina również, że art. 2 ust. 1 konwencji stambulskiej stwierdza, że wszystkie formy przemocy wobec kobiet, w tym przemoc domowa, dotyczą kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu i stanowią formę dyskryminacji kobiet. Wzywa zatem polskie władze, by uwzględniały tę podstawową zasadę konwencji stambulskiej przy opracowywaniu i wdrażaniu wszystkich przepisów i polityki, zwłaszcza dotyczących przemocy domowej (paragraf 8).

2. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, z jednej strony, że wszystkie stosowane definicje przemocy domowej odnosić się będą również do byłych partnerów i małżonków, niezależnie od tego, czy ofiara mieszkała ze sprawcą, oraz, z drugiej strony, że ekonomiczny wymiar przemocy domowej, w tym jego związek z przemocą psychiczną, będzie, w sposób systematyczny, uwzględniany w przepisach prawa i polityce (paragraf 9).

C. Prawa podstawowe, równość i niedyskryminacja (art. 4)

1. Równość kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacja

3. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły i realizowały kompleksową krajową politykę lub strategię promowania równości kobiet i mężczyzn, w celu skutecznego wdrożenia zasady równości kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez powiązanie tej polityki z działaniami i strategiami mającymi na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (paragraf 15).

2. Dyskryminacja krzyżowa

4. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by (paragraf 22):

- a. zapewniły, że postanowienia konwencji stambulskiej będą wdrażane bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, wskazanej w art. 4 ust. 3,
- b. zwalczały wielorakie formy dyskryminacji w dostępie do ochrony i wsparcia, której doświadczają niektóre grupy kobiet-ofiar przemocy, w szczególności kobiety niepełnosprawne, migrantki, kobiety romskie, kobiety starsze, kobiety LGBTI i kobiety zajmujące się prostytutką, poprzez opracowanie wytycznych i rozwiązań, odpowiednio do barier, na które napotykały te kobiety i w celu ich usunięcia.

E. Polityka uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej (art. 6)

5. GREVIO wzywa polskie władze, by uwzględniały, przy opracowywaniu prawa, polityki i rozwiązań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy wobec kobiet, a także przy ocenie ich skutków, że zjawisko przemocy wobec kobiet jest uwarunkowane płcią społeczno-kulturową. Podejście mające na względzie aspekt płci społeczno-kulturowej powinno opierać się na zrozumieniu związku między skalą przemocy wobec kobiet a nierównościami strukturalnymi między kobietami a mężczyznami, tak by zaspokajane były szczególne potrzeby kobiet-ofiar, a także by odzwierciedlone było uznanie istnienia i zwalczane były negatywne stereotypy dotyczące kobiet, które uzasadniają i wspierają przemoc wobec nich (paragraf 27).

II. ZINTEGROWANA POLITYKA I GROMADZENIE DANYCH

A. Kompleksowa i skoordynowana polityka (art. 7)

6. GREVIO wzywa polskie władze, by realizowały skuteczną, kompleksową i skoordynowaną politykę krajową, mającą na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, zwłaszcza by (paragraf 36):

- a. opracowały i realizowały kompleksową politykę zwalczania wszystkich form i przejawów przemocy wobec kobiet, w tym w formie cyfrowej, obejmującej przemoc seksualną, nękanie, molestowanie seksualne, przymusowe małżeństwa, przemoc motywowaną honorem oraz przymusowe sterylizację i aborcję,
- b. wzmacniały mechanizmy współpracy między odpowiednimi lokalnymi a krajowymi instytucjami publicznymi, w toku opracowywania, wdrażania i monitorowania realizacji rozwiązań w zakresie zapobiegania, ochrony i ścigania, w odniesieniu do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w szczególności w celu zwiększenia zdolności zapewniania kobietom-ofiarom przemocy dostępu do odpowiednich ochrony i wsparcia w całym kraju,
- c. przeprowadzały niezależne analizy porównawcze lokalnych i krajowych rozwiązań i programów dotyczących przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, w celu zidentyfikowania luk i obiecujących praktyk, które mogłyby być zalecane w całym kraju.

B. Środki finansowe (art. 8)

7. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by (paragraf 42):

- a. zwiększyły publiczne środki finansowe przeznaczane na działania w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet, zarówno przez rząd centralny, jak i trzy szczeble samorządu lokalnego, jednocześnie regularnie oceniając potrzeby w zakresie finansowania i zasobów ludzkich,
- b. dokonały przeglądu poziomu wydatków, tak by zaradzić obecnym niedostatkom w zakresie świadczenia specjalistycznych usług wsparcia i udzielania schronienia ofiarom przemocy domowej i innych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską,
- c. zapewniły, że wszystkie właściwe centralne organy administracji rządowej będą regularnie przeznaczaly, z wyodrębnionych pozycji budżetowych, środki na działania w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet, tak by regularnie monitorować wydatkowanie środków budżetowych w celu wykazywania

- wzrostu przyznawanych i wydatkowanych środków budżetowych w tym zakresie,
- d. zapewniły niezależnym kobiecym organizacjom pozarządowym, oferującym specjalistyczne usługi wsparcia i prowadzącym działalność na rzecz zapobiegania przemocy wobec kobiet, równy dostęp do stabilnych źródeł finansowania, jednocześnie gwarantując przejrzystość kryteriów wyboru i podejmowania decyzji, w świetle art. 4 ust. 4 konwencji stambulskiej, który stanowi, że szczególne środki, konieczne by zapobiegać i chronić kobiety przed przemocą uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową, takie jak świadczenie specjalistycznych usług wsparcia kobiet-ofiar takiej przemocy, nie są uznawane za dyskryminujące.

C. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie (art. 9)

8. GREVIO wzywa polskie władze, by (paragraf 46):
 - a. uznały niezależne kobiece organizacje pozarządowe za kluczowych partnerów w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet, w tym zwalczaniu nierówności strukturalnych między kobietami a mężczyznami, oraz by aktywnie przyczyniały się do tworzenia środowiska sprzyjającego ich pracy, oraz
 - b. nawiązały dialog z organizacjami kobiecymi, na różnych szczeblach, równoległe z zespołem monitorującym, tak by brać pod uwagę ich opinie i doświadczenia w toku wypracowywania polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, a także by tworzyć ramy udziału tych organizacji we wdrażaniu i monitorowaniu polityki.

D. Instytucja koordynująca (art. 10)

9. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by wyznaczyły jeden lub kilka organów koordynujących, mających jasno określone zadania, uprawnienia i kompetencje, jak również dysponujących zasobami ludzkimi i finansowymi, aby zapewnić koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę polityki i rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską. W związku z tym GREVIO zdecydowanie zachęca władze polskie, by zapewniły, z jednej strony, koordynację i realizację polityki i rozwiązań w tym zakresie i, z drugiej strony, ich niezależne monitorowanie i ocenę, na podstawie wcześniej określonych wskaźników. Czyniąc to, władze polskie powinny zapewnić, że organ koordynujący będzie wykonywał swoje funkcje w ścisłym porozumieniu z odpowiednimi organizacjami pozarządowymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza z niezależnymi kobiecymi organizacjami pozarządowymi, oraz w oparciu o wystarczające odpowiednie dane (paragraf 49).

E. Gromadzenie danych i badania (art. 11)

1. Zbieranie danych administracyjnych

a. Organy ścigania i sądy

10. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozszerzyły zakres danych gromadzonych przez organy ścigania i sądy, tak by obejmowały one wszystkie formy przemocy wobec kobiet, oraz by zapewniły, że dane te będą dezagregowane według płci, wieku i relacji między ofiarą a sprawcą. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły kroki w celu zharmonizowania gromadzenia danych przez organy ścigania i sądy, tak aby możliwe było, między innymi, szacowanie wskaźnika umorzeń (paragraf 54).

b. Służby pomocy społecznej

11. GREVIO zachęca polskie władze, by podjęły dalsze kroki na rzecz rozszerzenia zakresu danych gromadzonych przez służby pomocy społecznej, tak by zapewnić, że będą one obejmować wszystkie formy przemocy objęte konwencją stambulską, oraz że będą dezagregowane według płci, wieku, relacji między sprawcą a ofiarą, jak również innych istotnych kategorii, takich jak orzeczenie o niepełnosprawności (paragraf 56).

c. Opieka zdrowotna

12. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz zapewnienia zbierania zharmonizowanych danych dotyczących konsultacji pacjentek w placówkach opieki zdrowotnej z powodów związanych z przemocą motywowaną płcią społeczno-kulturową. Dane te powinny być dezagregowane co najmniej według płci, wieku i relacji między ofiarą a sprawcą (paragraf 58).

2. Badania ankietowe populacji

13. GREVIO zachęca władze polskie by, z jednej strony, przeprowadzały badania populacji, dotyczące różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, i, z drugiej strony, by zapewniły, że badania będą projektowane w taki sposób, że ich wyniki będą pokazywały narażenie kobiet na różne formy przemocy objęte konwencją stambulską, w tym na przemoc domową (paragraf 61).

3. Badania

14. GREVIO zachęca władze polskie, by wspierały badania nad wszystkimi formami przemocy wobec kobiet, w tym nad jej wymiarem cyfrowym, a także badania dostępu ofiar do usług wsparcia, środków ochrony i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza poprzez ustalanie priorytetów badawczych i zapewnianie wsparcia finansowego. GREVIO zachęca polskie władze, by kontynuowały ocenę polityki i prawa, w celu określania stopnia ich wdrożenia i skuteczności oraz stopnia zadowolenia ofiar z udostępnianych im usług wsparcia i środków ochrony (paragraf 64).

III. ZAPOBIEGANIE

A. Zobowiązania ogólne (art. 12)

15. GREVIO wzywa władze polskie, by podjęły działania na rzecz zapobiegania wszystkim formom przemocy wobec kobiet objętym zakresem konwencji stambulskiej. W szczególności, powinny one promować zmianę mentalności oraz postaw, indywidualnych i zbiorowych, przyczyniających się do usprawiedliwiania i utrwalania przemocy wobec kobiet, podjąć działania na rzecz zlikwidowania źródła przemocy, to jest nierówności strukturalnych między kobietami a mężczyznami, oraz promować programy i działania na rzecz wzmacniania samodzielnej pozycji kobiet (paragraf 70).

B. Podnoszenie świadomości (art. 13)

16. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozwijały i dywersyfikowały

działania uświadamiające, w celu zwalczania różnych form przemocy objętych konwencją stambulską, jednocześnie zwracając szczególną uwagę na doświadczenia kobiet-ofiar przemocy, zwłaszcza gdy są one zagrożone dyskryminacją krzyżową. W związku z tym należy przeznaczyć odpowiednie środki na kampanie i nawiązać partnerstwa z kobiecymi organizacjami pozarządowymi, które działają na rzecz podniesienia świadomości tych form przemocy i wspierania kobiet będących jej ofiarami (paragraf 78).

C. Edukacja (art. 14)

17. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz promowania, odpowiednio do etapu rozwoju uczniów, zasady równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról płci społeczno-kulturowych, wzajemnego szacunku, rozwiązywania konfliktów w stosunkach międzyludzkich bez użycia przemocy oraz prawa do nietykalności osobistej, a także by zapewniły, że programy nauczania, na wszystkich poziomach edukacji, będą zawierać informacje o różnych formach przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią społeczno-kulturową. Mając na uwadze zalecenie CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by dokonały przeglądu programów nauczania i materiałów dydaktycznych, w celu wyeliminowania negatywnych stereotypów dotyczących kobiet i promowania równości. Działania takie powinny promować lepsze zrozumienie zjawiska przemocy wobec kobiet, w oparciu o zasady konwencji stambulskiej, i powinny opierać się na współpracy z organizacjami pozarządowymi mającymi doświadczenie w działaniach na rzecz równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zdrowia seksualnego oraz spraw mniejszości narodowych i etnicznych (paragraf 88).

D. Szkolenie specjalistów (art. 15)

18. GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że wszyscy specjaliści mający kontakt z ofiarami i sprawcami wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską będą przechodzili systematyczne i obowiązkowe szkolenia wstępne i ustawiczne dotyczące metod rozpoznawania i reagowania na wszystkie formy przemocy wobec kobiet, koncentrujące się na prawach człowieka, bezpieczeństwie, indywidualnych potrzebach i wzmacnianiu samodzielnej pozycji ofiar, a także zapobieganiu wtórnej wiktyimizacji. Szkolenia powinny być kształtowane w oparciu o zasadę niedyskryminacji i równości kobiet i mężczyzn oraz przygotowywane w ścisłej współpracy z władzami województw i lokalnymi oraz odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym niezależnymi kobiecymi organizacjami pozarządowymi, które udzielają specjalistycznego wsparcia kobietom-ofiarom przemocy. Należy opracować jasne procedury i wytyczne określające standardy, których pracownicy mają przestrzegać w toku wykonywania obowiązków (paragraf 97).

19. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by włączyły do szkoleń funkcjonariuszy organów ścigania oraz sędziów i prokuratorów zagadnienie zwiększania bezpieczeństwa kobiet-ofiar przemocy, w szczególności poprzez przygotowanie ich do przeprowadzania wystandaryzowanej oceny ryzyka w sprawach związanych ze wszystkimi formami przemocy objętymi konwencją stambulską oraz wydawania zarządzeń w zakresie ochrony ofiar i dzieci narażonych na przemoc. Takie szkolenia powinny również uświadamiać, że przemoc domowa i kontrola często trwają również po zakończeniu związku i że należy to uwzględnić przy ustalaniu prawa do opieki i do kontaktów (paragraf 98).

E. Programy zapobiegawcze i programy leczenia (art. 16)**1. Programy dla sprawców przemocy domowej**

20. GREVIO zachęca polskie władze, by (paragraf 104):
- a. określiły wspólne minimalne standardy programów dla sprawców przemocy, zgodnie z którymi priorytetem będzie bezpieczeństwo i prawa człowieka kobiet-ofiar przemocy, odpowiednio do zasad konwencji stambulskiej i uznanych dobrych praktyk, standardy te powinny zwłaszcza przewidywać współpracę ze służbami wsparcia kobiet; wszystkie naukowe oceny skuteczności programów powinny odnosić się do takich standardów,
 - b. promowały udział sprawców w obowiązkowych i dobrowolnych programach, poprzez spowodowanie bardziej systematycznego korzystania z istniejących mechanizmów kierowania do udziału w programach i wspieranie interakcji między programami dla sprawców, procedurami karnymi i innymi procedurami, takimi jak procedura „Niebieskie Karty”, przy jednoczesnym priorytetowym traktowaniu bezpieczeństwa ofiar i ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości,
 - c. zwiększały dostępność programów w całym kraju, przy jednoczesnym zapewnieniu władzom lokalnym wystarczających zasobów na ich realizację, zgodnie z zasadami konwencji stambulskiej.

2. Programy dla sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

21. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by opracowały programy leczenia wszystkich sprawców przemocy seksualnej, które będą należycie uwzględniać ustalone na arenie międzynarodowej dobre praktyki i będą zbudowane w oparciu o prawa człowieka (paragraf 108).

F. Udział sektora prywatnego i mediów (art. 17)

22. GREVIO zachęca polskie władze, by wspierały i aktywnie promowały zaangażowanie sektora prywatnego, w tym sektora technologii informacyjnych, w zapobieganie przemocy wobec kobiet we wszystkich jej formach, zwłaszcza poprzez opracowywanie wewnętrznych procedur zwalczania molestowania seksualnego kobiet w miejscu pracy. Ze względu na ważną rolę mediów w obalaniu negatywnych przedstawień kobiet i obniżaniu poziomu akceptacji przemocy wobec kobiet, GREVIO zachęca polskie władze, by wprowadziły zachęty lub innego rodzaju wsparcie na rzecz rozwijania standardów samoregulacyjnych dotyczących niestereotypowego i nieseksistowskiego przedstawiania kobiet w mediach, zwłaszcza w reportażach lub artykułach na temat przemocy doznawanej przez kobiety (paragraf 113).

IV. OCHRONA I WSPARCIE**A. Zobowiązania ogólne (art. 18)**

23. GREVIO wzywa polskie władze, by stworzyły warunki współpracy wszystkich właściwych instytucji, w tym organów ścigania, sądów, prokuratury, kuratorów sądowych i służb wsparcia kobiet-ofiar przemocy, w celu zapewnienia zinstytucjonalizowanej współpracy w zakresie wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, na podstawie procedur i wytycznych adresowanych do właściwych specjalistów, określających

szczególne potrzeby kobiet-ofiar przemocy, odpowiednio do formy doznanej przemocy (paragraf 121).

24. Jeżeli chodzi o współpracę międzyinstytucjonalną, której przedmiotem są przypadki przemocy domowej objęte procedurą „Niebieskie Karty”, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by włączyły do tej procedury ocenę ryzyka i stosowanie środków ochronnych oraz by zapewniły, że rozwiązania proponowane w ramach procedury opierać się będą na postrzeganiu zjawiska przemocy domowej jako uwarunkowanego płcią społeczno-kulturową i będą mieć na celu wzmacnianie samodzielnej pozycji i ekonomicznej niezależności kobiet-ofiar przemocy (paragraf 122).

B. Informowanie (art. 19)

25. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły działania na rzecz szerszego rozpowszechniania informacji o środkach prawnych i usługach wsparcia dostępnych ofiarom wszystkich form przemocy wobec kobiet, w języku i formie dla nich zrozumiałych, w szczególności by zintensyfikowały wysiłki na rzecz zapewnienia, że wszyscy właściwi specjaliści przyjmą bardziej proaktywne podejście do udzielania ofiarom informacji (paragraf 127).

C. Wsparcie ogólne (art. 20)

1. Usługi socjalne

26. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły dodatkowe rozwiązania, tak by w całym kraju zapewnić kobietom-ofiarom wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską dostęp do usług ułatwiających im odzyskanie równowagi i samodzielności, w szczególności do mieszkań, pomocy w edukacji i szkoleniach oraz pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by czuwały, by służby pomocy społecznej na szczeblu lokalnym miały zapewnione odpowiednie środki, umożliwiające im skuteczne wykonywanie zadań, oraz by wspierały współpracę między wszystkimi służbami pomocy społecznej pracującymi z kobietami narażonymi na przemoc, w tym z kobietami bezdomnymi, starszymi i niepełnosprawnymi (paragraf 133).

2. Opieka zdrowotna

27. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły dostęp kobiet-ofiar form przemocy objętych konwencją stambulską do opieki zdrowotnej, finansowanej na wystarczającym poziomie, w szczególności by (paragraf 137):

- d. identyfikowane były ofiary wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, odpowiednio zaspokajane były ich potrzeby w zakresie opieki medycznej oraz by kierowane były one do odpowiednich, najlepiej wyspecjalizowanych, służb wsparcia,
- e. opracowane zostały i wdrożone procedury i wytyczne gwarantujące, że wszyscy pracownicy systemu opieki zdrowotnej odpowiednio traktować będą kobiety-ofiary wszystkich form przemocy, zważywszy zwłaszcza, że kobiety narażone na dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie i, w szczególności kobiety niepełnosprawne, migrantki i kobiety romskie, poszukując pomocy mogą napotykać znaczne trudności,
- f. bezpłatnie wydawane były dokumenty zawierające dane z zakresu medycyny sądowej,

które mogą być wykorzystywane w postępowaniu karnym.

D. Wsparcie specjalistyczne (art. 22)

28. Przypominając o znaczeniu specjalistycznego wsparcia i poradnictwa udzielanego przez kobiety kobietom, które doświadczyły którejkolwiek z form przemocy objętych konwencją stambulską, GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły lub rozwinęły w całym kraju odpowiednie specjalistyczne usługi wsparcia, ukształtowane z uwzględnieniem podejścia mającego na względzie aspekt płci społeczno-kulturowej, adresowane do kobiet-ofiar wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, a także ich dzieci. Celem powinno być zapewnienie doraźnej, średnio- i długoterminowej pomocy, w oparciu o solidną wiedzę specjalistyczną wyspecjalizowanych służb wspierania kobiet w społeczeństwie obywatelskim (paragraf 143).

E. Schroniska (art. 23)

29. Aby zapewnić kobietom-ofiarom przemocy i ich dzieciom odpowiedni dostęp do właściwych, bezpiecznych i odpowiednich schronisk, zgodnie z wymogami art. 23 konwencji stambulskiej, GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania na rzecz (paragraf 150):

- d. ustanowienia jasnych i jednolitych standardów dotyczących miejsc schronienia dla kobiet-ofiar przemocy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa, wspierania usamodzielniania się kobiet i szkolenia personelu pracującego w placówkach, uznając zasadę, że jedynie specjalistyczne placówki dla kobiet i ich dzieci mogą zaspokoić ich szczególne potrzeby oraz spełnić wymogi konwencji stambulskiej,
- e. zwiększenia liczby specjalistycznych schronisk dla kobiet i ich dzieci lub liczby miejsc w takich ośrodkach, na terenie całego kraju, jednocześnie kontrolując jakość świadczonych usług i zapewniając stabilne finansowanie ich działania,
- f. zapewnienia równego dostępu do specjalistycznych schronisk wszystkim kobietom-ofiarom form przemocy objętych konwencją stambulską, w tym kobietom niepełnosprawnym, kobietom mieszkającym na terenach wiejskich, starszym kobietom, migrantkom i kobietom zajmującym się prostytutką.

F. Telefony zaufania (art. 24)

30. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły funkcjonowanie krajowej, bezpłatnej, anonimowej, całodobowej infolinii na wypadek wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, udzielającej porad ofiarom, gwarantującej poufność połączeń i zatrudniającej osoby przeszkolone w zakresie wszystkich tych form przemocy (paragraf 154).

G. Wsparcie ofiar przemocy seksualnej (art. 25)

31. GREVIO wzywa polskie władze, by stworzyły ośrodki kryzysowe dla ofiar zgwałcenia lub przemocy seksualnej, zapewniające wysokiej jakości opiekę medyczną i badania z zakresu medycyny sądowej oraz doraźne, krótkoterminowe i długoterminowe wsparcie w związku z traumatycznymi przeżyciami, udzielane przez przeszkolonych specjalistów. Specjalistyczne usługi powinny być dostępne w wystarczającym zakresie, a ich rozmieszczenie geograficzne powinno umożliwiać dostęp do nich ofiarom zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach. GREVIO wzywa również polskie władze, by zapewniły, że wybory prokreacyjne kobiet-ofiar zgwałcenia nie będą stanowiły przeszkody w dostępie do

wymienionych informacji i usług wsparcia (paragraf 161).

H. Ochrona i wsparcie małoletnich świadków (art. 26)

32. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by wzmocniły rozwiązania mające na celu (paragraf 166):

- d. zapewnienie, że wszyscy odpowiedni specjaliści, w tym pracownicy socjalni, będą mieli wiedzę o szkodliwych konsekwencjach przemocy domowej dla dziecka, które było jej świadkiem, i że zostaną przeszkoleni w zakresie reagowania na nią,
- e. zapewnienie dostosowanego do wieku poradnictwa dla dzieci, które są świadkami wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, w szczególności dla dzieci będących świadkami przemocy domowej i nękania jednego rodzica przez drugiego, po ich separacji,
- f. skoordynowanie tych działań z decyzjami dotyczącymi ustalenia prawa do opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim oraz dotyczącymi wdrażania środków ochrony dzieci będących świadkami przemocy, w tym z wydawaniem nakazów ochronnych.

I. Zgłaszanie przez specjalistów (art. 28)

33. Przypominając o zasadzie wzmocnienia pozycji kobiet, która przenika całą konwencję, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, że nałożony na specjalistów obowiązek zgłaszania zdarzeń był łagodzony poprzez dostarczanie pełnych i istotnych informacji ofierze, umożliwiających jej samodzielne podjęcie świadomej decyzji i zachowanie autonomii. GREVIO zdecydowanie zachęca zatem polskie władze, by przeprowadziły analizę obowiązku zgłaszania przez specjalistów przypadków przemocy wobec kobiet i ich dzieci, wykraczającego poza obowiązek zgłaszania przypadków, co do których są poważne powody, by sądzić, że popełniono objęty zakresem konwencji ciężki akt przemocy i że należy obawiać się dalszych takich ciężkich aktów. Może to oznaczać uzależnienie obowiązku zgłoszenia od uprzedniej zgody ofiary, z wyjątkiem przypadków, gdy ofiara jest dzieckiem lub nie jest w stanie sama się chronić ze względu na niepełnosprawność (paragraf 171).

V. PRAWO MATERIALNE

A. Prawo cywilne

1. Środki prawa cywilnego przeciwko państwu – zasada należytej staranności (art. 29)

34. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zbadały przeszkody w korzystaniu z przewidzianych przez prawo cywilne rozwiązań dotyczących pociągania władz publicznych do odpowiedzialności za wszystkie uchybienia obowiązkowi należytej staranności w zapobieganiu, badaniu i karaniu aktów przemocy objętych konwencją, jak również w ochronie ofiar, a także by podjęły działania, takie jak szkolenia i podnoszenie świadomości sędziów i specjalistów, aby umożliwić kobietom-ofiarom przemocy skuteczne korzystanie z istniejących środków odwoławczych, w tym w związku z błędnymi decyzjami wymiaru sprawiedliwości. Gromadzone dane dotyczące liczby postępowań wszczętych przez ofiary oraz działań następczych podjętych w ich sprawie powinny uwidaczniać postęp w tej dziedzinie (paragraf 176).

2. Odszkodowanie (art. 30)

35. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by podjęły wszelkie możliwe działania na rzecz szerszego wykorzystywania przewidzianych przez prawo możliwości przyznawania odszkodowań kobietom-ofiarom różnych form przemocy objętych konwencją stambulską, w szczególności, by zbadały przyczyny i rozwiązały problem niskiej liczby środków wyrównawczych orzekanych na podstawie art. 46 ust. 1 Kodeksu karnego, w sprawach dotyczących przemocy domowej. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by gromadziły dane dotyczące liczby kobiet-ofiar przemocy, które ubiegały się o odszkodowanie i je otrzymały, zarówno od sprawcy, jak i od państwa (paragraf 182).

3. Opieka, prawo do kontaktów i bezpieczeństwo (art. 31)

36. GREVIO wzywa polskie władze, by przyjęły wszelkie odpowiednie rozwiązania, w tym, w razie potrzeby, przepisy prawne, aby zapewnić, że wszyscy odpowiedni specjaliści, w tym pracownicy socjalni, sędziowie i członkowie opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów (OZSS), gdy podejmują decyzje w sprawie opieki i kontaktów (paragraf 195):

- e. będą w pełni świadomi negatywnego wpływu, jaki na dzieci ma bycie świadkiem przemocy jednego rodzica wobec drugiego, i będą brać to pod uwagę,
- f. będą powstrzymywać się od stosowania pojęcia „alienacji rodzicielskiej” lub powiązanych z nim innych pojęć, odzwierciedlających przekonanie, że matki obwiniające ojca dziecka o znęcanie się są niechętne współpracy lub odpowiadają za złe relacje dziecka z ojcem,
- g. będą sprawdzać każdy przypadek pod kątem ewentualnej przemocy jednego rodzica wobec drugiego oraz czy takie przypadki były zgłaszane,
- h. będą dokładać starań, by procedury i decyzje nie skutkowały zagrożeniem bezpieczeństwa kobiet-ofiar przemocy ze strony partnera, w szczególności poprzez ujawnienie ich miejsca zamieszkania.

B. Prawo karne

1. Przemoc psychiczna (art. 33)

37. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły skuteczne wdrażanie przepisów prawa karnego dotyczących przemocy psychicznej, w szczególności poprzez odpowiednie szkolenia i procedury, odzwierciedlające zwłaszcza szczególne doświadczenie kobiet przemocą, tak by wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych właściwie reagował na przypadki przemocy psychicznej i nadzoru wobec kobiet, które są lub były partnerkami sprawcy (paragraf 201).

2. Nękanie (art. 34)

38. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie wdrażania przepisów prawa karnego dotyczących nękania, poprzez wzmacnianie zdolności organów ścigania i sądów uwzględniania uwarunkowania zjawiska nękania płcią społeczno-kulturową i powagi przejawów nękania kobiet, w tym w jego cyfrowej formie, oraz stosowanie środków operacyjno-zapobiegawczych, takich jak procedury oceny ryzyka i nakazy ochronne, w celu zapobiegania recydywie (paragraf 205).

3. Przemoc fizyczna (art. 35)

39. GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że przepisy Kodeksu karnego, takie jak art. 207, będą miały zastosowanie do wszystkich form przemocy między partnerami, a także że przemoc między partnerami, którzy nie mieszkają razem, w tym przemoc wobec byłych partnerek lub małżonek, będzie spotykała się z odpowiednią reakcją. Ponadto, GREVIO wzywa polskie władze, by zidentyfikowały i rozwiązały problem elementów procedur, które utrudniają udowodnienie w sądzie przemocy domowej (paragraf 212).

4. Przemoc seksualna, w tym gwałt (art. 36)

40. GREVIO wzywa polskie władze, by dokonały przeglądu wszystkich przepisów dotyczących przestępstw seksualnych, przewidzianych w dziale XXV Kodeksu karnego, w celu pełnego uwzględnienia pojęcia dobrowolnej zgody, zgodnie z wymogami art. 36 konwencji stambulskiej, oraz wprowadzenia odpowiednich sankcji za wszystkie czyny o charakterze seksualnym popełnione bez zgody ofiary, w tym gdy okoliczności wyłączają wyrażenie ważnej zgody (paragraf 220).

41. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły przepisy karne ściśle dotyczące umyślnego zachowania przewidzianego w art. 36 ust. 1c konwencji stambulskiej, a mianowicie zmuszenia innej osoby do podjęcia, bez jej zgody, czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią (paragraf 221).

5. Przymusowe małżeństwa (art. 37)

42. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by rozważyły odrębne spenalizowanie przymusowego małżeństwa, w sposób uwzględniający szczególny charakter takiego przestępstwa i zapewniły, że przepis ten będzie stosowany przez organy ścigania i sądy. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by spenalizowały umyślne wprowadzenie w błąd osoby dorosłej lub dziecka w celu sprowadzenia go na terytorium innego państwa z zamiarem zmuszenia do zawarcia małżeństwa, zgodnie z art. 37 ust. 2 konwencji stambulskiej. Ze względu na potrzebę kompleksowego podejścia, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by każdemu rozwiązaniu w obszarze prawa karnego towarzyszyła kompleksowa strategia zapobiegania i wykrywania tej formy przemocy, jak również wsparcie kobiet i dziewczynek stojących w obliczu przymusowego małżeństwa (paragraf 226).

6. Okaleczanie żeńskich narządów płciowych (art. 38)

43. GREVIO zachęca polskie władze, by uzupełniły przepisy karne, tak by spenalizowane zostały czyny opisane w artykule 38 ust. (b) i (c), polegające na udostępnieniu kobiecie środków do przeprowadzenia okaleczenia żeńskich narządów płciowych oraz zachęcaniu dziewczynki do poddania się okaleczeniu żeńskich narządów płciowych lub udostępnieniu jej środków do przeprowadzenia okaleczenia żeńskich narządów płciowych (paragraf 230).

8. Molestowanie seksualne (art. 40)

44. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by dokonały przeglądu ustawodawstwa i zapewniły, że molestowanie seksualne, we wszystkich obszarach życia, będzie podlegać sankcjom karnym lub innym sankcjom prawnym, zgodnie z art. 40 konwencji. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz

zwiększenia świadomości specjalistów i ogółu społeczeństwa w zakresie molestowania seksualnego (paragraf 236).

9. Sankcje i środki (art. 45)

45. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, poprzez przepisy prawne i szkolenia sędziów oraz funkcjonariuszy organów ścigania, że wyroki i środki orzekane w związku z przemocą domową lub innymi formami przemocy wobec kobiet będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (paragraf 238).

10. Okoliczności obciążające (art. 46)

46. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły niezbędne rozwiązania w celu zapewnienia, że wszystkie okoliczności obciążające wymienione w art. 46 konwencji stambulskiej zostaną włączone do polskiego prawa karnego i będą stosowane przez wymiar sprawiedliwości (paragraf 241).

11. Zakaz stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów lub obowiązkowego skazywania (art. 48)

47. GREVIO wzywa polskie władze, by uznały nierównowagę sił w związkach naznaczonych przemocą oraz by zapewniły, że wszystkie propozycje mediacji będą akceptowane na zasadzie pełnej dobrowolności, wykorzystując w tym celu wszystkie dostępne środki, takie jak przyjęcie bardziej szczegółowych wytycznych i organizacja szkoleń mediatorów oraz sędziów i prokuratorów zajmujących się sprawami karnymi, w toku których zwracana będzie uwaga na dynamikę uwarunkowania zjawiska przemocy domowej płcią społeczno-kulturową oraz na jej wpływ na zdolność ofiar przejścia procesu mediacji na równych zasadach ze sprawcą (paragraf 248).

VI. DOCHODZENIE, ŚCIGANIE, PRZEPISY PROCEDURALNE I ŚRODKI OCHRONNE

A. Zobowiązania ogólne i szybkie reagowanie, zapobieganie i ochrona (art. 49 i 50)

1. Zgłaszanie organom ścigania, ich szybka reakcja i prowadzone przez nie dochodzenie

48. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz zapewnienia szybkiego i odpowiedniego działania organów ścigania, w związku z wszystkimi formami przemocy wobec kobiet objętymi konwencją stambulską. W szczególności władze powinny (paragraf 261):

- a. podjąć działania na rzecz zachęcania do zgłaszania wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy ze strony partnera, przemocy seksualnej i zgwałcenia, molestowania, przymusowych małżeństw, przemocy motywowanej honorem oraz przemocy wobec kobiet w Internecie oraz przemocy za pośrednictwem nowych technologii,
- b. zapewnić, że badania z zakresu medycyny sądowej i zbieranie dowodów w przypadkach przemocy seksualnej i zgwałcenia będą przeprowadzane w odpowiednim czasie i z uwzględnieniem aspektu płci społeczno-kulturowej, przez wyszkolony personel, który będzie uwzględniać szczególne potrzeby i punkt widzenia ofiar, będzie szanować ich godność i integralność oraz będzie minimalizować ingerencję,

przestrzegając przy tym standardów dotyczących zbierania dowodów z zakresu medycyny sądowej.

2. Skuteczne dochodzenie i ściganie

49. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zidentyfikowały i rozwiązały wszystkie problemy, które mogą prowadzić do zaniechania dochodzenia w sprawach dotyczących przemocy seksualnej lub zgwałcenia oraz w sprawach dotyczących przemocy domowej (paragraf 268).

3. Wskaźnik skazań

50. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by niezwłocznie zidentyfikowały i rozwiązały wszystkie problemy, które mogą prowadzić do umarzania spraw dotyczących wszystkich form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską, w tym by ustaliły, jakie są przyczyny długiego trwania postępowań karnych, tak by zwiększyć liczbę wyroków skazujących. Niezbędne są zatem dane administracyjne i sądowe, w podziale według płci, wiarygodne i porównywalne, dla całego wymiaru sprawiedliwości (paragraf 273).

B. Ocena i zarządzanie ryzykiem (art. 51)

51. GREVIO wzywa polskie władze, by zapewniły, że jeżeli chodzi o wszystkie formy przemocy objęte konwencją, w tym przemoc domową i przymusowe małżeństwa, standardową procedurą stosowaną przez wszystkie odpowiednie służby, w tym w ramach „Niebieskich Kart” będą regularne i uwzględniające aspekt płci społeczno-kulturowej ocena ryzyka i zarządzanie bezpieczeństwem. GREVIO wzywa również polskie władze, by zapewniły, że w toku oceny ryzyka stosowane będzie efektywne podejście multiinstytucjonalne, tak by zagwarantować ochronę praw człowieka i bezpieczeństwo każdej ofiary, z należyтым uwzględnieniem praw i potrzeb dzieci, które są świadkami przemocy ze strony partnera (paragraf 281).

C. Nakazy doraźne (art. 52)

52. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze by zapewniły, że nakazy doraźne będą stosowane w odniesieniu do wszystkich kobiet-ofiar przemocy domowej, niezależnie od tego, czy mieszkają ze sprawcą, oraz by przeprowadziły ocenę stosowania niedawno wprowadzonych nakazów, w celu zidentyfikowania i wyeliminowania ewentualnych luk w doraźnej ochronie zapewnianej wszystkim ofiarom przemocy domowej, w tym dzieciom będącym świadkami przemocy ze strony partnera (paragraf 285).

D. Zakazy i nakazy ochronne (art. 53)

53. GREVIO wzywa polskie władze, by zainicjowały proces przeglądu obowiązujących zakazów i nakazów ochronnych, a także ich stosowania, tak by zapewnić, że będą one zgodne z następującymi zasadami (paragraf 294):

- a. nakazy i zakazy ochronne będą zapewniać natychmiastową ochronę, bez zbędnej zwłoki, i będą mieć zastosowanie również do sprawców, którzy nie mieszkają na stałe z ofiarą, już z nią nie mieszkają lub nigdy z nią nie mieszkali,
- b. nakazy i zakazy ochronne będą dostępne dla ofiar wszystkich form przemocy objętych konwencją stambulską, a nie tylko dla ofiar przemocy ze strony partnera,

c. nakazy i zakazy ochronne będą przestrzegane, a ich naruszenia będą prowadziły do nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji karnych lub innych kar.

54. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by usunęły przeszkody w stosowaniu środków ochronnych, wynikające z przepisów prawa i/lub ze sposobu wdrażania istniejących mechanizmów ochrony, mając w szczególności na względzie, że nałożony na ofiarę obowiązek płacenia czynszu w przypadku preferencyjnego przydziału mieszkania może poważnie ograniczyć dostęp kobiet do tego rozwiązania (paragraf 295).

E. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu (art. 55)

2. Wsparcie ofiar w toku postępowania sądowego

55. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły niezbędne rozwiązania prawne lub inne środki w celu zapewnienia, zgodnie z warunkami przewidzianymi w prawie krajowym, że organizacje rządowe i pozarządowe oraz doradcy wyspecjalizowani w sprawach przemocy domowej będą mogli, na prośbę ofiar, być obecni i wspierać je w toku dochodzeń i postępowań sądowych dotyczących jakichkolwiek przestępstw określonych zgodnie z konwencją stambulską (paragraf 301).

F. Środki ochronne (art. 56)

56. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by sporządziły bilans środków ochronnych zapewnianych ofiarom przemocy objętych konwencją stambulską oraz by uzupełniły te rozwiązania, w celu lepszego dostosowania ich do wymogów art. 56 konwencji (paragraf 306).

G. Pomoc prawna (art. 57)

57. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zintensyfikowały wysiłki na rzecz upowszechniania wiedzy o pomocy prawnej, z której mogą korzystać kobiety-ofiary różnych form przemocy wobec kobiet objętych konwencją stambulską oraz by zapewniły im dostęp do wysokiej jakości pomocy prawnej i przedstawicielstwa na wszystkich etapach sprawy, w tym w toku wstępnego dochodzenia. (paragraf 308)

VII. MIGRACJA I OCHRONA MIĘDZYNARODOWA

A. Pobyt (art. 59)

58. GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by przyjęły rozwiązania gwarantujące, że przepisy ustawy o cudzoziemcach stosujące się do migrantek będących ofiarami przemocy domowej, których zezwolenie na pobyt związane jest ze sprawcą przemocy, będą skutecznie wdrażane i by rzeczywiście umożliwiły tym kobietom uzyskanie odrębnego (tymczasowego) zezwolenia na pobyt. Działania powinny objąć lepsze informowanie migrantek o ich prawach oraz dostępnych rozwiązaniach w zakresie wsparcia i ochrony, jak również stworzenie systemu gromadzenia danych w celu regularnego rejestrowania liczby odrębnych zezwoleń na pobyt przyznawanych migrantkom będącym ofiarami przemocy domowej (paragraf 318).

59. Ponadto, GREVIO zdecydowanie zachęca polskie władze, by zapewniły, że wszyscy funkcjonariusze publiczni, którzy mogą mieć kontakt z nielegalnymi migrantkami, przejdą szkolenie przygotowujące ich do korzystania z możliwości odstąpienia, ze względów humanitarnych, od wydalenia, po należytym wzięciu pod uwagę narażenia kobiet na przemoc motywowaną płcią społeczno-kulturową, zarówno w Polsce, jak i w kraju, do którego byłyby wydalone. Wreszcie, GREVIO zdecydowanie zachęca władze, by gromadziły dane dotyczące liczby kobiet-ofiar przemocy domowej którym, na mocy ustawy o cudzoziemcach, przyznano odrębne zezwolenie na pobyt (paragraf 319).

B. Wnioski o ochronę międzynarodową motywowane płcią społeczno-kulturową (art. 60)

1. Procedura rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową uwzględniająca aspekt płci społeczno-kulturowej

60. GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania, w tym zmianę prawa, w celu zapewnienia kobietom ubiegającym się o ochronę międzynarodową szybkiego dostępu do procedury uchodźczej, niezależnie od tego, czy składają wniosek po przybyciu na granicę, po wjeździe do Polski czy w miejscu pozbawienia wolności, zapewniając jednocześnie, że wszystkie procedury uchodźcze (ogólne i przyspieszone) będą uwzględniały aspekt płci społeczno-kulturowej. W szczególności, władze powinny (paragraf 329):

- a. zwiększyć zasoby ludzkie i finansowe wszystkich organów biorących udział w procedurach uchodźczych, tak by dysponowały odpowiednimi pomieszczeniami, wyszkolonym personelem i tłumaczami wszystkich języków oraz zatrudniały osoby przeprowadzające przesłuchania tej samej płci co osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową i mające odpowiednie kwalifikacje,
- b. systematycznie badać narażenie kobiet i dziewcząt na zagrożenia, w celu określenia ich potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej oraz kierowania ich do wyspecjalizowanych służb, aby umożliwić kobietom opowiedzenie o doświadczeniach prześladowania motywowanego płcią społeczno-kulturową, a także by zwracać należytą uwagę na szczególną sytuację w kraju pochodzenia, która może uniemożliwiać kobietom zgłaszanie władzom tego kraju przypadków doświadczanej przemocy.

61. Ponadto, GREVIO zachęca polskie władze, by gromadziły dane dotyczące liczby wniosków o ochronę międzynarodową składanych każdego roku, uzasadnianych prześladowaniem motywowanym płcią społeczno-kulturową, oraz liczby wniosków, które są uznawane i odrzucane (paragraf 330).

2. Zakwaterowanie

62. GREVIO wzywa polskie władze, by podjęły działania na rzecz zapewnienia, że po wszczęciu procedury uchodźczej i przed umieszczeniem w ośrodku recepcyjnym dla osób ubiegających się o status uchodźcy lub w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, kobiety ubiegające się o status uchodźcy będą badane pod kątem zagrożeń, takich jak doświadczenie lub zagrożenie przemocą uwarunkowaną płcią społeczno-kulturową, co wymagałyby zakwaterowania w bezpiecznym miejscu i/lub specjalnych usług wsparcia i doradztwa. GREVIO wzywa również władze, by zapewniły, że jeżeli kobiety ubiegające się o ochronę międzynarodową, przebywające w ośrodku recepcyjnym dla osób ubiegających się o ochronę

międzynarodową, zostaną zidentyfikowane jako ofiary przemocy motywowanej płcią społeczno-kulturową, zostaną niezwłocznie przeniesione, z dziećmi będącymi pod ich opieką, do ośrodka otwartego, w którym będą mogły skorzystać ze specjalistycznych usług wsparcia (paragraf 338).

C. Zasada non-refoulement (art. 61)

63. GREVIO wzywa polskie władze, by (paragraf 342):
- a. przestrzegały zasady non-refoulement ofiar przemocy wobec kobiet, w szczególności na granicy z Białorusią (przejście graniczne Brześć-Terespol) oraz z Ukrainą (przejście graniczne Medyka-Szehyni), oraz
 - b. czuwały, by potrzebujące ochrony ofiary przemocy wobec kobiet, niezależnie od ich statusu lub miejsca zamieszkania, nie mogły, w żadnych okolicznościach, zostać odesłane do kraju, w którym ich życie byłoby zagrożone lub w którym mogłyby zostać poddane torturom lub nieludzkiemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karze.

Załącznik II

Organy publiczne, inne instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, z którymi GREVIO przeprowadziło konsultacje

Organy publiczne:

- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Zdrowia
- Ministerstwo Edukacji
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Krajowy Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Władze wojewódzkie:

- Lubelski Urząd Wojewódzki (województwo)
 - lubelski Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
 - Wydział Polityki Społecznej

- Mazowiecki Urząd Wojewódzki (województwo)
 - mazowiecki Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
 - Wydział Polityki Społecznej

Krajowe instytucje publiczne:

- Komenda Główna Straży Granicznej
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Centralny Zarząd Służby Więziennej
- Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji
- Ośrodek Rozwoju Edukacji
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA)
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Komenda Główna Policji
- Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
- Urząd do spraw Cudzoziemców

Lokalne instytucje publiczne:

- Lubelski Zespół Interdyscyplinarny do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
 - Urząd Miasta Lublina
 - Lubelskie Centrum Pomocy Rodzinie
 - Lubelskie Centrum Interwencji Kryzysowej
 - Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie
 - Okręgowy Kurator Sądowy w Lublinie
 - Szpital Neuropsychiatryczny im. Mieczysława Kaczyńskiego
 - Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
 - Sąd Okręgowy w Lublinie

-
- Prokurator Okręgowy w Lublinie
 - Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Lublinie

Sejm

- Parlamentarny Zespół do spraw Praw Kobiet

Organizacje pozarządowe:

- Amnesty International
- Amnesty International Lublin
- Stowarzyszenie na rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”
- Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (ALI)
- Stowarzyszenie Inicjatyw Kobietych
- Komitet Obrony Demokracji (KOD), biuro regionalne w Lublinie
- Fundacja Feminoteka
- Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny
- Fundacja na rzecz Równości i Emancypacji (STER)
- Fundacja na rzecz Dialogu
- Fundacja Helsińska
- Fundacja Inna
- Lubelska Koalicja Kobiet
- Lubelskie Stowarzyszenie Marsz Równości
- Ogólnopolski Strajk Kobiet
- Manifa Lublin
- Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych
- Polskie Forum Migracyjne
- Fundacja Ocalenie
- Fundacja Instytutu na rzecz Państwa Prawa
- Sex Work Polska

Naukowcy i prawnicy:

- Katarzyna Dębska, doktorantka
- Magdalena Grabowska, adiunkt
- Beata Gruszczyńska, profesor
- Magdalena Grzyb, adiunkt
- Monika Płatek, profesor
- Dagmara Woźniakowska-Fajst, adiunkt
- Grzegorz Wrona, prawnik specjalizujący się w przemocy domowej

Organizacje międzynarodowe

- Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce