



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 28/01/2019

Adam Bodnar

XI.518.1.2019.AS

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Premierze

Przemoc w rodzinie jest istotnym problemem, obecnym w każdym społeczeństwie. Występuje w miejscu, które powinno być najbezpieczniejszym schronieniem, a sprawcami są zaufane osoby – obecni, czy byli partnerzy, lub inni członkowie rodziny. Przemoc w bliskich relacjach najczęściej dotyka osoby najsłabsze i te, którym najtrudniej się obronić – kobiety, dzieci lub osoby starsze. Wyjątkowo często staje się doświadczeniem osób z niepełnosprawnościami, których dostęp do mechanizmów wsparcia jest bardzo ograniczony, na co zwracał uwagę m.in. Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w Uwagach końcowych do wstępnego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, podkreślając w tym kontekście szczególnie trudną sytuację kobiet z niepełnosprawnościami². Należy wskazać, że przemoc stosowana w rodzinie jest formą przemocy wobec kobiet, która wynika z utrwalonego na przestrzeni stuleci nierównego podziału władzy między kobietami a mężczyznami³. Jak wskazują szacunki Światowej Organizacji Zdrowia, przemoc domowa wobec kobiet jest zjawiskiem tak powszechnym, że staje się doświadczeniem co trzeciej kobiety na świecie⁴.

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Poland* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5 (data dostępu: 14 stycznia 2019 r.).

³ Preambuła Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Dz.U. z 2015. poz. 1390.

⁴ WHO, Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and Tropical Medicine, South African Medical Research Council, *Global and regional estimates of violence against women. Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, https://www.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf?ua=1 (data dostępu: 10 stycznia 2019 r.)

Zjawisko przemocy domowej pociąga za sobą dramatyczne konsekwencje i godzi w prawo do życia i zdrowia, narusza godność ludzką jej ofiar, przekreślając poczucie bezpieczeństwa osób jej doświadczających. Mimo wieloletnich wysiłków organów państwowych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów **ten pałący problem społeczny pozostaje aktualny także w Polsce, dotykając rocznie dziesiątki tysięcy osób.** Tylko w 2017 r. funkcjonariusze Policji odnotowali ponad 165 tysięcy przypadków przemocy w rodzinie, w których krzywdy doznało blisko 93 tysiące osób⁵ – w tym osoby, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie w 73% stanowiły kobiety, w ponad 14% osoby małoletnie, a w niemal 12% mężczyźni⁶. Skala tego zjawiska jest jednak zdecydowanie większa – wiele przypadków, z różnych względów, nie zostaje bowiem ujawnionych⁷, a przyczyny zjawiska, a także tzw. *underreportingu* leżą również w kwestiach, które zostaną poruszone poniżej. Już jednak dane, które pozostają w naszej dyspozycji potwierdzają, że **zjawisko przemocy w rodzinie stanowi formę przemocy i dyskryminacji ze względu na płeć** – przemoc na tle płciowym stosowana jest bowiem wobec kobiet w przeważającej mierze przez mężczyzn.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich od początku mojej kadencji zwracam uwagę, że **wszelkie przejawy przemocy w rodzinie stanowią naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka.** W swoich wystąpieniach konsekwentnie podkreślam, że **stworzenie efektywnej i kompleksowej strategii państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy domowej powinno stanowić jedno z najistotniejszych wyzwań stojących przed przedstawicielami władzy publicznej.**

Z tego względu z uznaniem przyjąłem fakt, że w *exposé* z dnia 12 grudnia 2017 r. **Pan Premier podkreślił konieczność prowadzenia polityki stanowczego sprzeciwu wobec jakichkolwiek przejawów takiej przemocy i pilną potrzebę wprowadzenia głębokich zmian systemu wpierającego osoby krzywdzone przez sprawców**⁸. Biorąc pod uwagę ogrom krzywdy i kosztów społecznych, jaki pociąga za sobą przemoc w bliskich relacjach, nie mam wątpliwości, że usytuowanie tych zadań wśród głównych kierunków polityki państwa byłoby słuszną decyzją. Zgadzając się również z wyrażonym przez Pana Premiera poglądem, że „**miarą siły państwa jest efektywność, z jaką chroni ono osoby znajdujące się w najtrudniejszym położeniu**”⁹, z nadzieją oczekiwałem na rezultaty prac

⁵ Według danych zarejestrowanych przez funkcjonariuszy Policji w 2017 r. Informacja Komendy Głównej Policji z realizacji procedury „Niebieskie Karty” w 2017 r., dostępny <http://statystyka.policja.pl/download/1/269069/SprawozdanieNK2017r.pdf> (data dostępu: 10 stycznia 2019 r.)

⁶ Tamże, s. 10.

⁷ Zob. B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne*, wyd. Wolters Kluwer Polska 2007.

⁸ Na podstawie stenogramu *exposé* opublikowanym na stronie: <https://www.premier.gov.pl/expose-premiera-mateusza-morawieckiego-stenogram.html> (data dostępu: 10 stycznia 2019 r.).

⁹ *Ibid.*

Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰ nad projektem nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹¹.

Jako organ stojący na straży przestrzegania wolności i praw człowieka obywatela w Polsce, jak również odpowiedzialny za wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, miałem nadzieję, że długotrwała praca Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹² nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zakończy się przedstawieniem projektu, który uwzględniać będzie w pełni międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka oraz będzie oferować osobom doświadczającym tego zjawiska realną poprawę ich sytuacji. Tymczasem ostatnio przedstawiona propozycja zmian prawnych¹³ okazała się nie odpowiadać takim słusznym oczekiwaniom. W związku z tym niezbędne jest wskazanie zobowiązań i obszarów problemowych, które powinny być wzięte pod uwagę w dalszych pracach właściwych organów.

W tym kontekście za szczególne istotne uznać należy międzynarodowe zobowiązania wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴ (dalej: Konwencja), jak również z dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który wielokrotnie wypowiadał się na temat zapewnienia odpowiedniej pomocy ofiarom przemocy domowej. W swoich wyrokach ETPCz podkreśla, że **niewłaściwa reakcja państwa na zjawisko przemocy domowej, a przede wszystkim praktyki przyjęte w wymiarze sprawiedliwości oraz sposób, w jaki działa mechanizm prawnocarnej ochrony ofiar przemocy, skutkują naruszeniem pozytywnych obowiązków stron Konwencji**. Oznacza to, że niedopełnienie przez państwo obowiązków o charakterze pozytywnym w odniesieniu do zjawiska przemocy domowej może dotyczyć różnych sfer aktywności władzy publicznej: niepodjęcia działań faktycznych mających na celu ochronę życia; niewprowadzenia regulacji oddziałującej prewencyjnie na sprawców przemocy domowej; zaniechań ze strony właściwych służb, skutkujących kontynuowaniem

¹⁰ Świadomość potrzeby zmian potwierdzana była w pismach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, np. w piśmie do RPO z dnia 5 stycznia 2016 r. wskazano: „Po ponad dziesięciu latach funkcjonowania ustawy (o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) widać wyraźnie, że wymaga ona wprowadzenia takich zmian, które z jednej strony zwiększą bezpieczeństwo i ochronę osób zagrożonych i doznających przemocy, a z drugiej będą prowadzić do bardziej skutecznych oddziaływań na osoby stosujące przemoc wobec swoich najbliższych”. Powiadomiono także RPO, że „obecnie na poziomie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad opracowaniem założeń do zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”. Zapowiedziano także, że przygotowany projekt zostanie poddany szerokim konsultacjom społecznym i debacie ze środowiskiem naukowym. Pismo ozn.: DPS-X.5132.95.2015.IM.

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1390.

¹² Z informacji przedstawionych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie do RPO z dnia 5 stycznia 2016 r. wynika, że prace koncepcyjne nad opracowaniem założeń do zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹³ pozostawały w toku już w styczniu 2016r. Pismo ozn.: DPS-X.5132.95.2015.IM.

¹³ Projekt z dnia 20 grudnia 2018 r. - ustawa o zmianie ustawy przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw przygotowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie niedostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji).

¹⁴ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

złego traktowania członków rodziny sprawcy; niepodjęcia działań mających na celu natychmiastowe odizolowanie ofiar przemocy domowej od sprawcy. Trybunał konsekwentnie wskazuje również, że zaniechania państwa-strony Konwencji w tym zakresie mogą naruszać prawo do życia (art. 2), zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania (art. 3), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8). W sprawie Opuz przeciwko Turcji¹⁵ Trybunał dostrzegł także związek przemocy domowej z kwestią płci zaznaczając, że **przemoc ze strony partnera, której doświadczają kobiety, stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na płeć**. Pobłażliwość i bierność wobec przemocy wobec kobiet ze strony władz publicznych narusza ponadto konwencyjny zakaz dyskryminacji, gdyż żadne reformy, czy zmiany legislacyjne nie będą efektywne przy ogólnej bierności wymiaru sprawiedliwości oraz bezkarności sprawców. Zdaniem Trybunału **niedopuszczalne i sprzeczne z Konwencją jest traktowanie przejawów przemocy domowej jako prywatnego konfliktu pomiędzy małżonkami, który nie wymaga interwencji państwa**¹⁶. Orzecznictwo tworzy także istotny standard w zakresie konieczności izolacji ofiar przemocy od ich sprawcy wskazując, że **wydanie nakazu opuszczenia wspólnego mieszkania przez sprawcę powinno zapewniać natychmiastową ochronę ofiarom**, natomiast zastosowanie go dopiero po pewnym czasie od pierwszych sygnałów o stosowaniu przemocy przez partnera stanowi naruszenie zakazu określonego w art. 3 Konwencji¹⁷. Trybunał wymaga również, aby **wdrożona przez państwo polityka dotycząca zjawiska przemocy domowej stanowiła spójny i efektywny system**, w którym właściwe instytucje współpracują ze sobą i sprawnie przekazują informacje o możliwych zagrożeniach¹⁸. Trybunał stoi na stanowisku, że **realizując swoje konwencyjne zobowiązania państwo powinno stworzyć efektywne mechanizmy ochrony i będąc w posiadaniu wiedzy o podejrzeniu stosowania przemocy działać proaktywnie nawet wtedy, gdy pokrzywdzeni pod presją sprawcy wycofują swoje oskarżenia**¹⁹.

Równie ważne jest zapewnienie spójności przyjętych rozwiązań z postanowieniami Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet²⁰ i precyzującymi jej postanowienia Komentarzami ogólnymi nr 12, 19 i 35 wydanymi przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (dalej: Komitet CEDAW). Komitet CEDAW stoi na stanowisku, że przemoc ze względu na płeć, która osłabia lub uniemożliwia korzystanie przez kobiety z ich praw człowieka i podstawowych wolności wynikających z prawa międzynarodowego lub konwencji dotyczących praw człowieka, stanowi dyskryminację kobiet w rozumieniu art. 1 Konwencji. Zdaniem Komitetu CEDAW, przemoc ze względu

¹⁵ Opuz przeciwko Turcji, skarga nr 33401/02, wyrok z dnia 9 czerwca 2009 r.

¹⁶ Bevacqua i S. przeciwko Bułgarii, skarga nr 71127/01, wyrok z dnia 12 czerwca 2008 r.

¹⁷ E.S. i inni przeciwko Słowacji, skarga nr 8227/04, wyrok z dnia 15 września 2009 r.

¹⁸ E. i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 33218/96, wyrok z dnia 26 listopada 2002 r.

¹⁹ Opuz przeciwko Turcji, skarga nr 33401/02, wyrok z dnia 9 czerwca 2009 r.

²⁰ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r., Dz.U z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

na płeć godzi w szereg podstawowych praw i wolności człowieka, takich jak m.in. prawo do życia, wolność od tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karności, prawo do wolności i bezpieczeństwa, równości w prawie i wobec prawa, równości w rodzinie oraz prawa do korzystania z możliwie najwyższego standardu zdrowia fizycznego i psychicznego. **Za szczególnie podstępą formę dyskryminacji kobiet Komitet CEDAW uznaje przemoc doznawaną przez kobiety w rodzinie**²¹. Państwa-strony Konwencji są zatem zobowiązane nie tylko przyjąć odpowiednie i efektywne środki ochrony niezbędne do eliminacji wszelkich form przemocy ze względu na płeć, ze strony władz publicznych i osób prywatnych, ale także gromadzić niezbędne statystyki i prowadzić badania na temat tego zjawiska. W ocenie Komitetu CEDAW konieczne jest także, aby państwa aktywnie promowały postawy szacunku wobec kobiet, a także diagnozowały praktyki i zwyczaje, które mogą utrzymywać stosowanie przemocy motywowanej płcią. Eliminacja przemocy motywowanej płcią w ocenie Komitetu CEDAW pociąga za sobą także potrzebę nie tylko wspierania osób jej doświadczających, ale także oddziaływania na sprawców w postaci specjalnych programów resocjalizacji²².

Z perspektywy osób doświadczających przemocy w rodzinie szczególnie cenne jest podążanie za standardami wytyczonymi przez Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej²³ (dalej również jako: Konwencja Stambulska), której jednym z naczelných celów jest stworzenie szeroko zakrojonego planu ramowego, polityk i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (art. 1 ust. 1 lit. c). Konwencja wskazuje, że pod pojęciem „przemocy domowej” należy rozumieć „wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie” (art. 3 lit. b). Ten dokument wskazuje również, że **przemoc wobec kobiet, w tym przybierająca formę przemocy domowej, ma charakter strukturalny, głęboko zakorzeniony w dysproporcji sił między płciami na przestrzeni wieków**. Odpowiadając na zdiagnozowany problem Konwencja wskazuje, że **skuteczny system przeciwdziałania**

²¹ UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*, 1992 r.

²² General recommendation No. 12: Violence against women,

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_E.pdf

CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women

(https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf)

General recommendation No. 35 - sixty-seventh session on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhslidCrOIUTvLRFDjh6%2fx1pWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFua2OBKh3UEqIB%2fCyQIq86A6bONYFjxN%2fobXcrLMt2xhhr2LedTveuRU0Nh0DbkH936>

²³ Konwencja sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Dz.U. z 2015. poz. 1390.

przemocy musi podejmować tę problematykę w sposób kompleksowy. Na władzach publicznych spoczywa zatem w szczególności obowiązek stworzenia szerokiej oferty wsparcia dla osób doznających przemocy – zarówno w formie natychmiastowej pomocy specjalistycznej (art. 22), jak i działań długofalowych, umożliwiających powrót do życia bez przemocy (art. 20). Niezbędne jest również zagwarantowanie, aby wszelkie akty przemocy spotykały się z niezwłoczną, stanowczą i dolegliwą dla sprawców reakcją organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (art. 45), a bezpieczeństwo pokrzywdzonych w toku postępowania karnego było maksymalnie chronione (art. 51, 52, 53 i 56). Konwencja wymaga także, aby państwa na potrzeby realizacji jej postanowień gromadziły i analizowały dane statystyczne dotyczące wszelkich form przemocy, jej przyczyn i skutków, a także regularnie poddawały swoje strategie ewaluacji (art. 11). Zarys efektywnego systemu zwalczania przemocy domykają prowadzone i finansowane przez państwo działania profilaktyczne w postaci inicjatyw podnoszących świadomość społeczną i obowiązek wprowadzenia do programów nauczania treści dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn, przeciwdziałania utrwalaniu stereotypów związanych z płcią i pokojowego rozwiązywania konfliktów w relacjach międzyludzkich (art. 14). Konwencja nakłada również zobowiązanie, aby w powyższych działaniach sygnatariusze wspierali aktywność organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego dotyczące zwalczania przemocy wobec kobiet i nawiązywali skuteczną współpracę. Warto również odnotować, że wdrożenie Konwencji Stambulskiej ma na celu poprawę sytuację wszystkich ofiar przemocy domowej, bez względu na ich cechy osobiste – **Konwencja zaznacza, że przemoc domowa w większym stopniu dotyka kobiety, którym należy poświęcić szczególną uwagę, ale zachęca, aby jej postanowienia stosować do wszystkich osób jej doświadczających** (art. 2 ust. 2).

Jak się wydaje, sytuacja ofiar przemocy domowej mogłaby ulec znaczącej poprawie także w razie dokonania poprawnej i efektywnej implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (dalej także jako: dyrektywa)²⁴. Warto zwrócić uwagę, że preambuła dyrektywy wyraźnie wskazuje na konieczność zapewnienia ofiarom przemocy w bliskich związkach - stanowiącej przemoc ze względu na płeć - szczególnych środków ochrony, gdyż sprawcą była osoba, której ofiara powinna móc ufać. Preambuła dyrektywy stanowi również, że „kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym oraz ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktymizacji, zastraszania i odwetu”²⁵.

²⁴ Dz.U. UE L 315 z 14 listopada 2012 r. str. 57-73.

²⁵ Preambuła dyrektywy motywy 17 i 18.

Wskazane powyżej standardy międzynarodowe niejednokrotnie wychodzą naprzeciw problemom i niedoskonałościom polskiego ustawodawstwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej i zmianom postulowanym na przestrzeni ostatnich lat przez instytucje zaangażowane w zwalczanie tego zjawiska i udzielania wsparcia osobom doświadczającym przemocy. Biorąc pod uwagę fakt, że w związku ze „zwróceniem wnioskodawcy projektu”²⁶ prace nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie mają być kontynuowane, opierając się na zebranych doświadczeniach i analizach, pragnę przedstawić poniższe postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda*. Liczę, że będą one pomocne w dalszych pracach przy tworzeniu strategii państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć, a także opracowaniu założeń systemu oferującego kompleksowe wsparcie ofiar przemocy w rodzinie.

I. Specyfika zjawiska przemocy w rodzinie / przemocy domowej

Kwestią zasadniczą jest prawidłowe określenie definicji zjawiska przemocy w rodzinie, tak aby obejmowała ona swoim zakresem wszystkie rodzaje zachowań, których doświadczają ofiary. Zasadne jest odwołanie się do art. 3 lit b Konwencji Stambulskiej, w którym określono, że **przemocą domową są wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej, które mogą występować w rodzinie lub gospodarstwie domowym, bez względu na to, czy występują one między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, oraz niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania.**

Przyjmując tak szerokie spektrum zachowań godzących w dobra ofiary Konwencja Stambulska uzupełnia istotną lukę obecnie obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która pomija zjawisko **przemocy ekonomicznej** milczeniem, a także pozbawia wsparcia osoby doświadczające przemocy ze strony byłego partnera lub męża, z którym ofiara nie zamieszkuje lub nie prowadzi wspólnego gospodarstwa²⁷. W dalszych pracach legislacyjnych należy również uwzględnić, że Konwencja Stambulska nakazuje, aby państwo z równą determinacją zwalczało przejawy przemocy fizycznej, co pozostałe jej formy, tj. przemoc psychiczną, seksualną i ekonomiczną. Na konieczność niezwłocznego

²⁶ Komunikat z dnia 2 stycznia 2019 r., dostępny: <https://twitter.com/MorawieckiM/status/1080410275470286853> (dostęp: 18 stycznia 2019 r.).

²⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pod pojęciem „przemocy w rodzinie” należy rozumieć jedynie „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1 [tj. osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), a także innej osoby wspólnie zamieszkującej lub gospodarującej], w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

wdrożenia tego postanowienia Konwencji wskazywałem wielokrotnie w swoich wystąpieniach generalnych²⁸.

Przyjęcie tak ustalonego zakresu pojęcia przemocy jest również postulatem agencji Unii Europejskiej działającej na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn, tj. Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, zawartym w opublikowanym niedawno opracowaniu dotyczącym gromadzenia danych statystycznych dotyczących przemocy w bliskich związkach²⁹. Uzasadniając swoje stanowisko, eksperci Instytutu przedstawili zalecenia dla Polski dotyczące poprawy sytuacji w tym obszarze wskazując, że obecna konstrukcja przepisu art. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która nie obejmuje niezamieszkujących wspólnie byłych i obecnych partnerów, powoduje, że przemoc wobec partnera, który nie mieszka ze sprawcą, nie może być nawet ujęta w statystykach.

Dodatkowo podkreślić należy, że władza publiczna jest obowiązana **zapewniać osobom dotkniętym przemocą niezbędną ochronę zarówno w przypadku jednorazowych aktów przemocy, jak i tych, które występowały z określoną częstotliwością**. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce przedstawiciele organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, a także sami pokrzywdzeni i sprawcy zbyt często traktują jednorazowy akt przemocy jako społecznie dopuszczalny konflikt rodzinny, nie zaś przestępstwo³⁰. Uwagi wymaga również, że niezwłoczna reakcja ze strony państwa musi następować już na jej **pierwsze sygnały** – jest to niezbędne, aby chronić pokrzywdzonych przed dalszymi naruszeniami, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że **eskalacja przemocy w rodzinie następuje w formie cyklicznej obejmującej trzy następujące po sobie fazy** (wzrastającego napięcia, ostrej przemocy i „miesiąca miodowego”). Ze specyfiki zjawiska przemocy domowej wynika również konieczność, aby podjęcie właściwych czynności **następowało z inicjatywy organów państwowych, a ich kontynuowanie nie wymagało uzyskania formalnej zgody osoby doświadczającej przemocy**. Wskazać bowiem należy, że **uzależnienie dalszego działania ze strony organów państwa, w tym działań pomocowych, od jej zgody** – tak jak proponował wnioskodawca w art. 1 pkt 19 lit. a projektu – **tworzy poważne zagrożenie dla ofiar przemocy, które w większości przypadków będą poddane naciskom lub wręcz działaniom odwetowym ze strony sprawcy**. Należy również zauważyć, że w **przypadkach braku wyrażenia zgody na**

²⁸ Np. w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r., ozn.: XI.816.4.2014.

²⁹ Por. European Institute for Gender Equality, *Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland*, opracowanie dostępne:

https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/2017.7331_en_03_poland.pdf

³⁰ Por. uwagi ekspertów sformułowane podczas dyskusji pt. *Problemy w rodzinie – przemoc czy konflikt. Spojrzenie z punktu psychologicznego, pedagogicznego, socjologicznego*, która odbyła się w ramach Kongresu Praw Rodzicielskich w dniach 25-26 czerwca 2018r. zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Akademią Pedagogiki Specjalnej Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej. Relacja z dyskusji: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich/panel/problemy-w-rodzinie-przemoc-czy-konflikt-spojrze-z-punktu-psychologicznego-pedagogicznego> (data dostępu 11.01.2019 r.).

dalsze prowadzenie procedury „Niebieskie Karty” ofiary byłyby pozbawione niezbędnego wsparcia.

Oczekiwana zmiana wydaje się mieć także kluczowe znaczenie dla praktycznej realizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w oparciu o tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Implementacja konwencyjnej definicji sprawi zatem, że działania podejmowane w ramach lokalnych programów będą mogły efektywniej ograniczać zjawisko przemocy.

Niezależnie od powyższego pragnę wskazać, że na gruncie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie opracowanie i realizacja gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie należy do zadań własnych gminy, powiatu oraz samorządu województwa³¹. Tworzenie takich lokalnych strategii powinno opierać się na rzetelnej diagnozie problemu i następować przy udziale mieszkańców, z uwzględnieniem kontekstu i sytuacji danej społeczności. Różnorodność i kreatywność w tworzeniu rozwiązań programowych powinna stanowić wartość dodaną programów, gdyż tylko w ten sposób dają one gwarancję, że będą skuteczną odpowiedzią na potrzeby osób zamieszkujących na określonym terenie. Ponadto wspólne zaangażowanie mieszkańców i władz samorządowych w ich tworzenie buduje w społeczności lokalnej poczucie odpowiedzialności za przestrzeganie prawa, zasad i norm społecznych oraz przyczynia się do podniesienia świadomości o zjawisku przemocy domowej.

Z tych względów z zaskoczeniem przyjąłem propozycję uchylecia obowiązku przygotowywania takich programów³². Budzi moje obawy, czy wobec innych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzenie fakultatywności ich opracowania nie doprowadzi do marginalizacji tego istotnego społecznie problemu, czy – jak pokazuje przykład gminy Zakopane – nie doprowadzi do sytuacji, w której w niektórych regionach Polski osoby dotknięte przemocą będą pozbawione niezbędnego wsparcia. Utrzymaniu ustawowego obowiązku tworzenia lokalnych strategii przeciwdziałania przemocy w rodzinie powinno towarzyszyć stworzenie efektywnych mechanizmów nadzoru – pragnę bowiem przypomnieć, że pomimo licznych interwencji organów państwowych, uchwała w sprawie gminnego programu pomocy osobom krzywdzonym przez najbliższych w gminie Zakopane nie została dotychczas podjęta, mimo że od 2010 r. istnieje w tym zakresie prawny obowiązek. Mam nadzieję, że powyższy problem zostanie rozwiązany w toku dalszych prac legislacyjnych, a także, że właściwe organy państwowe podejmą

³¹ Zgodnie z art. 6. ust. 2 pkt 1, art. 6 ust. 3 pkt 1, art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

³² Art. 1 pkt 10 lit. b,d,g projektu.

stosowne działania w celu wyegzekwowania realizacji przez organ jednostki samorządu terytorialnego w Zakopanem obowiązków ustawowych.

II. Środki ochrony i wspieranie osób dotkniętych przemocą

• Izolacja sprawcy od ofiary

Kolejnym istotnym zagadnieniem wydaje się być kwestia odpowiedniego uregulowania środków ochrony ofiary w ramach i poza toczącym się postępowaniem karnym. Obecnie istniejące rozwiązania dotyczące izolacji sprawcy od ofiary przemocy przewidziane są przez ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³³, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego³⁴ oraz art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

W toku postępowania karnego możliwe jest orzeczenie wobec sprawcy przemocy domowej środków zapobiegawczych w postaci nakazu opuszczenia lokalu czy dozoru Policji, w ramach którego na oskarżonego można nałożyć ograniczenie polegające na zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym³⁵. Obowiązek powstrzymywania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób, od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób, czy obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zgodnie z art. 67 § 3 i 72 § 1 pkt 7a i 7b Kodeksu karnego, sąd może orzec również w charakterze środka probacyjnego, orzekanego w sytuacji warunkowego umorzenia postępowania karnego lub warunkowego zawieszenia wykonania kary. Z kolei środki służące izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiary możliwe do zastosowania niezależnie od toczącego się postępowania karnego przewiduje ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Na podstawie art. 11a tej ustawy, na wniosek osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, sąd cywilny może zobowiązać sprawcę-członka rodziny wspólnie zajmującego mieszkanie do jego opuszczenia. W praktyce – o czym w kolejnym punkcie wystąpienia – środek ten nie wydaje się spełniać kryterium niezwłoczności, o której mowa w art. 52 Konwencji Stambulskiej.

Dostrzegam pozytywny kierunek zmian w postaci propozycji możliwości żądania przez ofiarę od sądu ustanowienia zakazu lub ograniczenia sprawcy dostępu do miejsca, w którym osoba dotknięta przemocą regularnie przebywa oraz uregulowania wszelkich form kontaktu³⁶. W mojej ocenie zachodzi natomiast potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.

³⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.

³⁵ S. Spurek, *Izolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary*, w: *Przeciwdziałanie przemocy w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich nr 7, Warszawa 2013, s. 41-48.

³⁶ Proponowana treść art. 11a ust. 1a.

bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego – nie każdy przejaw przemocy w rodzinie będzie bowiem wyczerpywał znamiona przestępstwa. Nie chodzi zatem o środek możliwy do zastosowania w ciągu 24 godzin, podczas których sprawca przemocy jest pozbawiony wolności, ale o **środek możliwy do zastosowania, gdy brak jest podstaw do zatrzymania, czy wszczęcia postępowania karnego, a niezbędne jest zapewnienie fizycznego odseparowania osoby stosującej przemoc wobec swoich bliskich**. Zatrzymanie, jako środek prowadzący do pozbawienia sprawcy wolności, powinien być stosowany proporcjonalnie i z niezwykłą ostrożnością, zgodnie ze standardami z art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Potrzebę wdrożenia takiego natychmiastowego środka, w postaci doprowadzenia do niezwłocznego opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy zarekomendowała polskim władzom także niezależna grupa ekspertek Rady Praw Człowieka ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce³⁷. Szczególnie zasadne wydaje mi się, aby możliwością zastosowania natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania mogli dysponować funkcjonariusze Policji, już w chwili podejmowania interwencji domowej, na co zwróciłem uwagę Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w wystąpieniu generalnym z dnia 10 grudnia 2015 r.³⁸. Wdrożenie takiego środka, który byłby niezależny od ewentualnego wszczęcia postępowania karnego oraz możliwy do zastosowania na każdym jego etapie, pozwoliłoby na przerwanie przemocy i zapewnienie ofierze realnej pomocy w sytuacji, kiedy jej życie i zdrowie jest w szczególnym niebezpieczeństwie³⁹. Byłoby również stanowczym sygnałem ze strony władz publicznych o całkowitym braku przyzwolenia na stosowanie przemocy w bliskich związkach.

Wskazać również należy, że postulat zwiększenia kompetencji funkcjonariuszy Policji o ww. możliwość, którą należy postrzegać jako integralny element efektywnego systemu ochrony życia i zdrowia ofiar był obecny już w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie opracowanym w 2004r. przez Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, a także został zgłoszony w dwóch projektach nowelizacji tej ustawy. Podkreślenia również wymaga, że proponowane rozwiązanie wzorowane jest na przepisach austriackiej federalnej ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie, które przewidują, że funkcjonariusze Policji są uprawnieni do wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia lokalu przez sprawcę oraz zakazu powrotu do niego przez kolejnych 14 dni. Nakaz stworzony przez władze austriackie z

³⁷ End-of-mission statement by UN Human Rights Council Independent expert group on the issue of discrimination against women in law and in practice, dostępny: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E> (data dostępu: 11 stycznia 2019r.).

³⁸ M. in. w wystąpieniu generalnym z dnia 10 grudnia 2015 r., ozn.: XI.518.47.2015.

³⁹ Zob. S. Spurek, Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, st. 287.

powodzeniem funkcjonuje od 1 maja 1997r. i postrzegany jest jako modelowe rozwiązanie w zakresie izolacji sprawcy od ofiary⁴⁰.

- **Długotrwałość postępowań sądowych w sprawach o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania**

Wielokrotnie podnoszonym problemem pozostaje kwestia długotrwałości postępowań sądowych w sprawach, w których osoby dotknięte przemocą w rodzinie wystąpiły do sądu z żądaniem zobowiązania sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania.

Przepis art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwia sądom w postępowaniu cywilnym zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania. Przepis przekazuje więc do dyspozycji sądów narzędzie polegające na odseparowaniu sprawcy przemocy w rodzinie od ofiar tej przemocy. Jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania. Postanowienie sądu zapada po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku. Do realizacji orzeczenia sądu powinno zatem dojść w tym przypadku bez zwłoki.

Instytucja cywilnego nakazu opuszczenia lokalu miała z założenia zapewnić szybkość – choć nie natychmiastową – ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie rozpoznawanych w Biurze Rzecznika spraw indywidualnych widoczne jest, że w praktyce dotrzymanie wskazanego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu rozprawy oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych (składają wnioski dowodowe, zwłaszcza wnioski o przesłuchanie świadków, wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych, wnioski o ustanowienie pełnomocnika procesowego z urzędu). Z analiz przeprowadzonych przez pracowników mojego Biura wynika, że średni czas oczekiwania na rozpatrzenie takiego wniosku to 153 dni.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zwracałem się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań legislacyjnych oraz o znalezienie rozwiązań organizacyjnych, mających na celu usprawnienie przebiegu tych postępowań i zapewnienie skuteczniejszej ochrony praw osób doświadczających przemocy w rodzinie. Jednym z rozwiązań mogących przyczynić się do przyspieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach mogłoby być **powierzenie tej kategorii spraw do rozpoznawania wydziałom rodzinnym sądów powszechnych**. Istnieją względy merytoryczne, które przemawiają za uznaniem, iż sprawy o zobowiązanie

⁴⁰ Zob. S. Spurek, Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, st. 287.

sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania należą do kategorii szeroko rozumianych spraw rodzinnych. Niewątpliwie bowiem wnioski zgłaszane na powyższej podstawie prawnej są związane ze sprawami rodziny i jej funkcjonowaniem. Sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Warto też pamiętać, że zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na omawianej podstawie nie jest eksmisją orzekaną w sprawach cywilnych, zaś nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie **czasowe ograniczenie korzystania z lokalu**. Sąd, w toku postępowania, nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny.

W resorcie sprawiedliwości dostrzeżono zasadność wprowadzenia takiego rozwiązania, jednak nadal prowadzone są analizy w tym przedmiocie⁴¹. Postulat Rzecznika pozostaje zatem aktualny. Warto przy tym odnotować, że uwzględnienie innej rekomendacji Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. włączenie od stycznia 2018 r. tej kategorii spraw do „spraw pilnych”, wedle dostępnych danych⁴², przynosi pozytywny skutek. Jest to jednak zmiana daleko niewystarczająca z punktu widzenia praw ofiar przemocy i wymaga pilnej reakcji.

• **Pomoc mieszkaniowa dla osób doświadczających przemocy w rodzinie**

Analiza spraw wpływających do Rzecznika wskazuje, że większość osób – w zasadzie wyłącznie kobiety – które doświadczyły przemocy domowej i bądź to nadal zamieszkują ze sprawcą, bądź też – z konieczności – zdecydowały się na opuszczenie mieszkania, ma wciąż realne trudności w uzyskaniu pomocy w zakresie potrzeb mieszkaniowych.

Mimo funkcjonowania mechanizmu ochronnego, jakim miał być art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nadal zdarza się, że kobiety obawiają się skorzystać z tego rozwiązania, szczególnie gdy w lokalu zamieszkują jeszcze inni domownicy, np. rodzice. W takich sytuacjach kobiety wskazują, iż skoro tytuł prawny do lokalu należy do byłego męża (partnera), czy tym bardziej do jego rodziców, wystąpienie z wnioskiem o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia mieszkania, nie przyniesie spodziewanych rezultatów. Finalnie, nie decydują się wystąpić z wnioskiem.

⁴¹ Pismo Ministra Sprawiedliwości do RPO z dnia 3 stycznia 2019 r., ozn.: DLPC-IV-053-2/18.

⁴² Tamże: „Porównanie danych ujętych w sprawozdaniu MS – S1r w sprawach cywilnych za I. półrocze 2017 r. i I. półrocze 2018 r. wskazuje, że przy podobnym wpływie (odpowiednio 770 + 581 pozostałości i 792 + 538 pozostałości) w 2017 r., odroczone 906 spraw, w tym 144 publikacji orzeczenia, natomiast w 2018 r. odroczone 779, w tym 128 publikacji orzeczenia, a zatem mniej, niż w ubiegłym roku, co wydaje się wskazywać na pozytywną tendencję.”

Osobną kwestią pozostaje nadal konieczność wspólnego zamieszkiwania ze sprawcą przemocy do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd. Obawy o możliwą eskalację zachowań przemocowych w czasie wspólnego zamieszkiwania, to jest co najmniej do prawomocnego rozpatrzenia przez sąd sprawy (zainicjowanej wnioskiem z art. 11a omawianej ustawy), powstrzymuje często kobiety przed skorzystaniem z trybu zawartego w tym przepisie.

Wyprowadzając się ze wspólnie zajmowanego lokalu, **osoby doświadczające udokumentowanej przemocy nie mają żadnych szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej, w tym pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania.** Rodzi to szereg problemów, które Rzecznik bezskutecznie sygnalizował już Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa w 2016 r. Napływające wciąż sprawy potwierdzają tylko, iż niezmiennie **rozważenia wymaga kwestia doprecyzowania właściwych przepisów w zakresie przyznania osobom doświadczającym przemocy domowej pierwszeństwa w uzyskaniu innego mieszkania.**

Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza wobec niedziałania w praktyce normy, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, dającej osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu, możliwość ubiegania się o pomoc w uzyskaniu mieszkania. Z doświadczeń konkretnych spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika można wysnuć wniosek, iż **gminy – w przypadkach niekiedy bardzo trudnych życiowo sytuacji kobiet, które wyprowadziły się z lokalu, uciekając *de facto* przed przemocą domową – uznają, że udzielenie pomocy w uzyskaniu mieszkania ma odbywać się na takich samych warunkach, jak w przypadku pozostałych osób oczekujących.** Brak w powszechnie obowiązujących przepisach prawa przepisu uwzględniającego pierwszeństwo w uzyskaniu mieszkania dla osób doświadczających udokumentowanej przemocy w rodzinie nie tylko sprawia, że gminy nie zamieszczają zazwyczaj takiej regulacji w przepisach prawa miejscowego, ale powoduje także, że **gminy nie są gotowe do udzielenia pomocy mieszkaniowej,** w oparciu o wskazany art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy. Tym samym osoby znajdujące się w sytuacji życiowej uzasadniającej objęcie ich nie tylko ochroną przed aktami przemocy, ale także udzielenie im szczególnej pomocy w uzyskaniu mieszkania, pomocy tej są faktycznie pozbawione. Umieszczenie na liście osób oczekujących na ogólnych zasadach na lokal komunalny oznacza bowiem bliżej nieokreślony, zwykle co najmniej kilkuletni czas oczekiwania.

Ustawodawca dostrzegając z jednej strony konieczność pomocy osobom, które doświadczyły przemocy domowej, w zakresie zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, niestety nie wprowadził dotychczas mechanizmów skutecznie tę pomoc zapewniających. Art. 11a ustawy wydaje się być bowiem jedynie rozwiązaniem tymczasowym i służącym innym celom, tj. zapewnieniu bezpieczeństwa osobom doświadczającym przemocy, a nie

ich potrzebom mieszkaniowym, dodatkowo powodującym trudności ze względu na zbyt długi niekiedy czas trwania postępowania sądowego. Jeśli przyjąć, iż norma z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi tylko pewną wytyczną dla jednostek samorządu terytorialnego, która w praktyce i tak nie jest respektowana, to prowadzi to do wniosku, że **ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zawiera tylko tymczasowe rozwiązanie, przewidziane w art. 11 a. Nie zawiera natomiast rozwiązań systemowych, realnie gwarantujących osobom doświadczającym przemocy w rodzinie wsparcia w trwałym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.** W sytuacji zaś niemożności skorzystania, z jakichkolwiek powodów, z trybu przewidzianego w art. 11a ustawy, ubieganie się o pomoc w wynajęciu mieszkania następuje na takich samych zasadach, jak w przypadku pozostałych wnioskodawców. Szczególnie trudna sytuacja życiowa osób wnioskujących nie ma wówczas wpływu na czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania, pozostając niejako wyłącznie ich problemem.

W mojej ocenie stan ten wymaga **wprowadzenia do obowiązujących przepisów prawa zmian, które zapewnią ofiarom przemocy w rodzinie realne mechanizmy nie tylko ochrony, ale także pomocy w uzyskaniu innego mieszkania,** poprzez doprecyzowanie właściwych przepisów – czy to przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, czy też ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴³, w zakresie przyznania pierwszeństwa w uzyskaniu najmu lokalu komunalnego.

- **Specjalistyczne ośrodki wsparcia oraz miejsca bezpiecznego schronienia**

Prawidłowe wykonywanie zadań państwa z zakresu ochrony i wspierania osób doświadczających przemocy w rodzinie powinno stanowić zadanie o znaczeniu absolutnie priorytetowym. Z tego względu w toku prac legislacyjnych szczególną uwagę należy poświęcić problematyce związanej z funkcjonowaniem specjalistycznych ośrodków wsparcia oraz miejsca bezpiecznego schronienia. Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie **do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych obligatoryjnie przez powiat zalicza się tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.** Pomimo to, **poważnym problemem jest wciąż niewystarczająca i nieadekwatna do potrzeb liczba takich placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy.**

Specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie są instytucjami, których zakres działalności jest skierowany na udzielanie wsparcia w przewycięzaniu sytuacji kryzysowej związanej z przemocą w rodzinie. Usługi, które świadczą tego rodzaju

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234.

placówki, wynikają z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴⁴. Należą do nich działania w zakresie interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym oraz potrzeb bytowych. Standard gwarantowanej pomocy odnosi się do zapewnienia schronienia ofierze przemocy w rodzinie oraz dzieciom pozostającym pod jej opieką bez skierowania i bez względu na posiadany dochód przez okres do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia w uzasadnionych okolicznościach, udzielania natychmiastowej pomocy psychologicznej i prawnej oraz zorganizowania niezwłocznie dostępu do pomocy medycznej, gdy wymaga tego stan zdrowia ofiary, a także rozpoznania sytuacji osoby doświadczającej przemocy z oceną ryzyka w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa jej lub jej dzieci. Działania w zakresie terapeutyczno-wspomagającym skupiają się na diagnozowaniu problemu przemocy w rodzinie oraz opracowaniu indywidualnego planu pomocy ofierze, udzielaniu poradnictwa, prowadzeniu grup wsparcia, a także zapewnieniu odpowiedniej specjalistycznej terapii ukierunkowanej na ofiarę i jej dzieci. Natomiast realizacja gwarancji w obszarze zabezpieczenia potrzeb bytowych odbywa się poprzez zapewnienie osobie całodobowego okresowego pobytu z zabezpieczeniem elementarnych potrzeb niezbędnych do codziennego funkcjonowania (m.in. żywienia, odzieży, obuwia).

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli w Informacji z dnia 26 kwietnia 2016 r.⁴⁵ wskazała na niedostatki w dostępie przez osoby doświadczające przemocy w rodzinie do pomocy specjalistycznej w zakresie gwarantowanym przepisami prawa. Główne problemy koncentrowały się wokół braku zapewnienia poradnictwa prawnego, psychologicznego i rodzinnego, a także ograniczeń w dostępności do pełnego doradztwa specjalistycznego w ośrodku wsparcia, gdyż placówki nie organizowały pomocy na miejscu. Także pomoc w postaci tworzenia grup wsparcia oraz grup terapeutycznych nie była świadczona w gwarantowanym wymiarze.

Placówki o charakterze specjalistycznym są jednym z elementów systemu wsparcia, który powinien być łatwo dostępny, gdyż gwarantuje profesjonalny poziom kompleksowej pomocy dla ofiar, tak ważny po traumatycznych przeżyciach. Tymczasem, z danych statystycznych wynika, że w latach 2015-2017 nie zwiększyła się liczba specjalistycznych ośrodków wsparcia – jest ich 35, nie uległa także zwiększeniu liczba miejsc w tych placówkach – 591⁴⁶ i jest wciąż niewystarczająca. Na ten problem zwrócił uwagę m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w Raporcie o stanie praw człowieka w Polsce z

⁴⁴ Rozporządzenie z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne, Dz. U. Nr 50, poz. 259.

⁴⁵ Zob. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli Nr P/15/046 – *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, dostępna: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf>. (data dostępu: 11 stycznia 2019r.)

⁴⁶ Zob. załącznik nr 1 do Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020. Dane statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. str. 12, za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. str. 14, za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r., str. 13.

dnia 15 czerwca 2016 r.⁴⁷. Zwiększenie liczby ośrodków wsparcia ofiarom przemocy domowej zalecił także Polsce Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁴⁸.

Konieczna jest zatem systemowa analiza dostępu na terenie kraju do placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy i jej okresowa weryfikacja. Pozwoliłoby to oszacować skalę i przyczyny ograniczeń w uzyskaniu przez osoby potrzebujące dedykowanych im form pomocy. Z uwagi na fakt, iż ocena powinna mieć zasięg ogólnokrajowy, właściwym organem do realizacji tego zadania jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ocenie Rzecznika tylko kompleksowa analiza pozwoli podjąć skuteczne działania na rzecz zapewnienia ofiarom przemocy realnego dostępu do placówek specjalistycznych oraz zwiększenia dostępności wszechstronnej specjalistycznej pomocy. Ważne jest również, aby wskazana analiza podejmowała problem ograniczonej dostępności instytucji pomocowych dla osób z niepełnosprawnościami doświadczających przemocy w rodzinie, co postulował Komitet do spraw Osób Niepełnosprawnych w rekomendacjach dla Polski⁴⁹. W świetle zebranych w 2014 r. informacji⁵⁰ na 35 działających w Polsce specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie jedynie 8 mieściło się w budynkach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową (budynek z windą lub z podjazdem, odpowiednia szerokość korytarzy, dostosowana łazienka). W 32 ośrodkach nigdy nie znalazła się osoba głucha, tylko w jednym nawiązana została stała współpraca z oddziałem Polskiego Związku Głuchych umożliwiającą zapewnienie tłumacza języka migowego. Żaden z ośrodków nie deklarował posiadania strony internetowej dostępnej dla osób niewidomych, ani dysponowania wideotelefonem umożliwiającym kontakt telefoniczny osobom głuchym⁵¹. Niezbędne jest sprawdzenie, czy wskazane bariery zostały zniwelowane, gdyż **dbalność o grupy szczególnie wrażliwe powinna należeć do priorytetów państwa, w którym do podstawowych wartości zalicza się solidaryzm społeczny.**

Poza pomocą w specjalistycznych ośrodkach wsparcia, osoby doświadczające przemocy w rodzinie winny mieć zapewnioną możliwość skorzystania z miejsc bezpiecznego schronienia w całodobowych ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej, szczególnie – że jak wskazano powyżej – pomoc świadczona w

⁴⁷ Zob. Raport Nilsa Muižnieksa po wizycie w Polsce w dniach 9-12 lutego 2016 r., publikacja dostępna: <https://rm.coe.int/16806db712>.

⁴⁸ Pkt 29c Uwag końcowych Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 7 października 2016 r., ozn.: E/C.12/POL/CO/6).

⁴⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Poland https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5 (data dostępu: 14 stycznia 2019r.).

⁵⁰ Na podstawie wywiadów telefonicznych przeprowadzonych w dniu 25 sierpnia 2014 r. przez pracowników Biura RPO z pracownikami specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Zob. raport RPO pt. *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami* - Biuletyn RPO 2013 nr 7.

⁵¹ Zob. Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014, s. 45.

specjalistycznych ośrodkach wsparcia nie jest wystarczająca. Obowiązek realizacji tej formy pomocy spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego: gminie, na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który stanowi, iż do zadań własnych gminy należy zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia; powiecie, na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w myśl którego do zadań własnych powiatu należy zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej.

Odwołując się ponownie do danych publikowanych w Sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Informacji Najwyższej Izby Kontroli z 26 kwietnia 2016 r. pragnę wskazać na **konieczność wprowadzenia skuteczniejszego nadzoru na realizacją zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przez jednostki samorządu terytorialnego.**

Dokonując analizy dostępności placówek wspierających ofiary przemocy w rodzinie nie sposób nie zauważyć, że w Polsce jest także zbyt mała liczba gminnych i powiatowych ośrodków wsparcia z tendencją spadkową – w roku 2015 liczba ośrodków to 24, w 2016 – 22, a w 2017 – 20⁵², co w połączeniu z informacją, iż w województwach podlaskim, świętokrzyskim, lubelskim, małopolskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim nie utworzono takich placówek, oznacza brak realizacji przez właściwe organy zadań o charakterze obligatoryjnym. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, których liczba pozostaje od kilku lat na niezmiennym poziomie i na mapie Polski wciąż są województwa nieświadczące tej formy pomocy – podlaskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie, małopolskie, lubelskie.

Pragnę również zwrócić uwagę, że z perspektywy potrzeb osób doświadczających przemocy domowej szczególnie istotne jest określenie, w maksymalnie przejrzysty sposób, zakresu świadczeń, które zapewnią im wsparcie w sytuacji kryzysowej. Obecnie wyznacza go art. 3 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który zawiera wyliczenie działań względem osób doznających przemocy, poczynając od rodzajów poradnictwa (medyczne, psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne), poprzez interwencję kryzysową i wsparcie, wskazanie środków ochrony przed dalszym krzywdzeniem (zakaz kontaktów i zbliżania się sprawcy do osoby pokrzywdzonej, uniemożliwienie korzystania sprawcy ze wspólnie zajmowanego przez rodzinę mieszkania), po badanie lekarskie i wydanie zaświadczenia w związku z doznaną przemocą. Wśród form pomocy wymienia się również udzielenie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie wsparcia w uzyskaniu

⁵² Dane statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. str. 10, za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. str. 11, za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r., str. 11

mieszkania, bądź zapewnienia bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Na gruncie tak skonstruowanego przepisu, który w istocie stanowi deklarację podejmowania działań, a nie normę prawną *sensu stricto*, jawią się istotne wątpliwości związane z prawidłową realizacją zapewnienia osobie doznającej przemocy bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy), tym bardziej, że normy ustawowe w sposób niewyczerpujący odnoszą się do wskazanej kwestii.

Pragnę również wskazać na kolejną wątpliwość dotyczącą tego zagadnienia. W zakresie dotyczącym specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, na mocy art. 5 pkt 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, standardu podstawowych usług świadczonych przez te ośrodki oraz kwalifikacji zatrudnionych w ośrodkach osób. Jako wytyczną dotyczącą treści aktu wskazano na konieczność dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb ofiar przemocy. Realizację upoważnienia ustawowego stanowi rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Określony w § 1 rozporządzenia standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie dotyczy trzech obszarów: interwencyjnego, terapeutyczno-wspomagającego oraz potrzeb bytowych. Poprzez regulacje § 3 przedmiotowego rozporządzenia odnoszącego się do współpracy specjalistycznego środka wsparcia z instytucjami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy została zrealizowana wytyczna z delegacji ustawowej dotycząca konieczności dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb ofiary przemocy.

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozporządzenie powinno wyznaczać standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, to jest ich minimalny poziom. Takie rozwiązanie podtrzymywał również projekt nowelizacji ustawy, także w odniesieniu do standardów prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy domowej i standardów prowadzenia programów psychologiczno-terapeutycznych dla sprawców przemocy domowej.

W ocenie Rzecznika przedmiotowa delegacja ustawowa budzi jednak wątpliwości co do spełniania wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego

upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stanął na stanowisku, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego⁵³. Zdaniem Trybunału, upoważnienie nie może pozostawiać organowi zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznej treści rozporządzenia, a ponadto upoważnienie musi zostać tak sformułowane, aby materie uregulowane w rozporządzeniu służyły realizacji celów wyrażonych w ustawie. Jak podkreślił Trybunał⁵⁴ niedopuszczalne jest, by prawodawczym decyzjom organów władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Przepis upoważnienia powinien zostać zredagowany w taki sposób, aby wyznaczone zostało minimum unormowań, jakie się mają znaleźć w akcie wykonawczym. W zakresie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie z samej regulacji ustawowej nie sposób wywnioskować, nawet w ogólnym zarysie, jak standard podstawowych usług świadczonych przez te ośrodki powinien zostać ukształtowany. Ustawodawca pozostawił więc swobodę do uregulowania tych kwestii w akcie wykonawczym do ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazał⁵⁵, że w specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję RP unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W ocenie Trybunału w żadnym przypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres, czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej niż ustawa. Zawarta w art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie delegacja ustawowa stanowi całościowe przekazanie uregulowania sposobu świadczenia podstawowych usług przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie do rozporządzenia, co jest sprzeczne z wymogiem określenia bezpośrednio w treści ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji. Stąd też konieczne jest skonkretyzowanie w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zasad i trybu przyjmowania do specjalistycznych ośrodków wsparcia osób doświadczających przemocy, a także minimalnych standardów podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

⁵³ Por. orzeczenie TK z dnia 19 października 1988 r., sygn. akt Uw 4/88.

⁵⁴ Zob. wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97.

⁵⁵ Zob. orzeczenie z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.

• **Działalność zespołów interdyscyplinarnych**

Pilnych zmian wymaga również kwestia związana z działalnością zespołów interdyscyplinarnych, którego członkowie m.in. przygotowują i wdrażają plan pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie (art. 9b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pozytywnie oceniają ich działalność wskazując, że przyczyniają się do poprawy sytuacji większości osób dotkniętych przemocą, uczestniczących w procedurze „Niebieskie Karty”. NIK podkreśla, że działalność zespołów interdyscyplinarnych stanowi dobrą podstawę do dalszego rozwoju lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej. Jednak, jak wskazuje NIK, efekty ich działalności są osiągnięte przede wszystkim dzięki indywidualnemu zaangażowaniu osób biorących udział w ich pracach⁵⁶.

Moje wątpliwości budzi także brak uregulowania w sposób wyraźny kwestii wynagradzania osób wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Z art. 9a ust. 8 i 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wynika, iż organ powołujący zespół podpisuje z określonymi podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu, porozumienie oraz że członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Można zatem wnosić, że **członkowie zespołu nie otrzymują odrębnego wynagrodzenia za udział w pracach zespołu**, co może z kolei rodzić szereg problemów. Przykładowo, przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy nie pozostają z organizacją pozarządową w stosunku pracy lub wykonują w organizacji swoje zadania na zasadzie wolontariatu, za udział w pracach zespołu również nie otrzymają wynagrodzenia. Na gruncie tych przepisów członkowie zespołu nie otrzymują również zwrotu od gminy kosztów podróży w przypadku, gdy w celu uczestniczenia w pracach zespołu dojeżdżają do siedziby gminy z innej miejscowości⁵⁷. Zmian w tym zakresie nie wprowadza również projekt przedstawiony przez wnioskodawcę, który powieli dotychczasowe rozwiązanie⁵⁸.

Wydaje się, że dobrym krokiem może być odwołanie się do rozwiązania stosowanego obecnie wobec członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych⁵⁹. Zapewnienie takich środków z pewnością umożliwiłoby

⁵⁶ Zob. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli Nr P/15/046 – *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, dostępna: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf>. (data dostępu: 11 stycznia 2019r.)

⁵⁷ Zob. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 140.

⁵⁸ Art. 1 pkt 17 projektu.

⁵⁹ Zob. art. 4¹ ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.

również większy udział przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych w procedurze „Niebieskie Karty”, który dotychczas – wyłącznie ze względów finansowych – był raczej ograniczony, na co wskazywała m.in. Najwyższa Izba Kontroli⁶⁰. Specjalistyczna wiedza, jak również wieloletnie doświadczenie w pracy z osobami w sytuacjach kryzysowych organizacji pozarządowych jest cennym wsparciem dla członków zespołów interdyscyplinarnych, z którego – wbrew sugestiom wnioskodawcy⁶¹ - nie należy rezygnować. Wręcz przeciwnie – w myśl art. 8 Konwencji Stambulskiej i zgodnie ze stanowiskiem ekspertek Rady Praw Człowieka ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce⁶² – konieczne jest ciągłe zacieśnianie współpracy z przedstawicielami organizacji pozarządowych w obszarze przeciwdziałania przemocy, których rola w upodmiotowieniu kobiet i wyeliminowania dyskryminacji ze względu na płeć jest nieoceniona.

W odniesieniu do funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i tworzonych przez nie grup roboczych warto również rozważyć zasadność znowelizowania przepisu art. 9b ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez wprowadzenie okresowego monitorowania przez grupy robocze sytuacji osób dotkniętych przemocą po zamknięciu procedury „Niebieska Karta”. Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zawierają wprost wskazania, że **po zakończeniu procedury należy monitorować sytuację rodziny**. Przepis ustawy o przeciwdziałaniu przemocy zobowiązuje do prowadzenia monitoringu tam, gdzie występuje zagrożenie zjawiskiem przemocy, jednak – zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta"⁶³ - zakończenie procedury „Niebieskiej Karty” następuje w przypadku, gdy zespół interdyscyplinarny stwierdza ustanie przemocy w rodzinie lub uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy.

- **Środki ochrony osoby pokrzywdzonej w ramach procedury karnej; dyrektywa „ofiarowa”**

Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie wyczerpuje działań legislacyjnych, jakie należy podjąć w celu wzmocnienia ochrony osób pokrzywdzonych przemocą domową, czy ze względu na płeć. Aktualność zachowują w szczególności uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące implementacji dyrektywy

⁶⁰ Zob. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli Nr P/15/046 – *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, dostępna: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf>. (data dostępu: 11 stycznia 2019 r.)

⁶¹ Art. 1 pkt 16 projektu.

⁶² End-of-mission statement by UN Human Rights Council Independent expert group on the issue of discrimination against women in law and in practice, dostępny:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E> (data dostępu: 11 stycznia 2019r.).

⁶³ Dz.U. z 2011 r. nr 209 poz.1245.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. Zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do dnia 16 listopada 2015 r. Jest to tym istotniejsze, że wprowadzenie tych rozwiązań w znacznej mierze zapewniłoby pełną implementację również postanowień Konwencji Stambulskiej.

Dyrektywa wprost wskazuje, że przy dokonywaniu oceny potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę takie cechy osobowe ofiary jak wiek, płeć oraz tożsamość płciowa, pochodzenie etniczne, rasa, religia, orientacja seksualna, stan zdrowia, niepełnosprawność, ale także status pobytowy, problemy z komunikacją, związek ze sprawcą lub zależność od niego, czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości.

Niestety, w przepisach implementujących dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić, oceniając szczególne potrzeby tej osoby związane m.in. z udziałem w postępowaniu. Przepis art. 2 ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka⁶⁴ mówi jedynie o tym, że przy ocenie stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego, świadka lub osób im najbliższych bierze się pod uwagę ich właściwości i warunki osobiste, związek ze sprawcą, rodzaj, sposób i okoliczności popełnienia czynu oraz motywację sprawcy. Art. 9 ust. 3 lit. b dyrektywy dostrzega **wyjątkowo trudną sytuację ofiar przemocy seksualnej, ofiary przemocy na tle płciowym i ofiary przemocy w bliskich związkach, zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach.**

Przepis art. 3 dyrektywy formułuje **obowiązek państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem.** W polskiej procedurze karnej brak jest obecnie systemowych rozwiązań zapewniających egzekucję tego obowiązku. Jedynie wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 22 lutego 2016 r. dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w pkt 3 wprowadziły **obowiązek należytego poinformowania w wyczerpujący i zrozumiały dla pokrzywdzonego sposób o jego uprawnieniach jako strony postępowania przygotowawczego.** Ponadto w pkt 4 tych wytycznych wprowadzono **obowiązek poinformowania pokrzywdzonego o możliwości obecności, w toku czynności procesowych z jego udziałem, wskazanej przez niego osoby.**

⁶⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, Dz. U. z 2015 r. poz. 21.

Należy jednak zwrócić uwagę na **konieczność wdrożenia całościowych rozwiązań adekwatnych do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, które są szczególnie narażone na przemoc**. Pojedyncze regulacje prawne przyznające uprawnienia osobom, które nie władają językiem polskim nie gwarantują prawa do rozumienia podczas wszystkich czynności związanych z postępowaniem – w szczególności obowiązkowa obecność tłumacza z art. 204 § 1 k.p.k. dotyczy tylko sytuacji, w których to osoba głucha, niema lub niewładająca językiem polskim sama jest przesłuchiwana. Tymczasem prawo do rozumienia i bycia rozumianym powinno obejmować praktyczne sposoby dostosowania komunikacji do szczególnych potrzeb konkretnych grup pokrzywdzonych, takich jak osoby niewidome, z niepełnosprawnością intelektualną, czy niepełnoletnie. Szczególną uwagę należy zwrócić na potrzeby osób z niepełnosprawnością intelektualną – wiąże się ona często z trudnościami funkcjonowania zarówno poznawczego, jak i społecznego, co wymaga elastycznych form wsparcia. Może ono polegać na zapewnieniu pomocy osoby wspierającej, wykorzystaniu alternatywnych metod komunikacji, dostosowaniu tempa wypowiedzi, czy rodzaju używanego słownictwa, używaniu języka łatwego do czytania i rozumienia. Oceniając, jakie środki należy przedsięwziąć w komunikacji z daną osobą, należy wziąć pod uwagę wszystkie czynniki wpływające na zdolność do komunikowania się pokrzywdzonego oraz potencjalny wpływ przestępstwa na osobę pokrzywdzoną. Pomoc tłumacza, w tym tłumacza języka migowego, powinna być zapewniona tak szybko, jak to tylko możliwe, najlepiej bez konieczności zgłoszenia takiego żądania przez pokrzywdzonego. Ponadto płeć tłumacza powinna odpowiadać woli osoby pokrzywdzonej, w szczególności przestępstwem związanym z przemocą ze względu na płeć.

Ściśle związany z powyższą tematyką jest sposób wdrożenia zasad wynikających z art. 7 dyrektywy dotyczących prawa do tłumaczenia. Obowiązujące obecnie w tej mierze przepisy k.p.k. – art. 204, art. 56a oraz art. 60a nie uwzględniają bowiem wnioskowego charakteru tego uprawnienia (art. 7 ust. 1 i 3 dyrektywy) i w konsekwencji nie wdrażają możliwości zaskarżenia decyzji o odmowie zapewnienia tłumaczenia ustnego lub pisemnego (art. 7 ust. 7 dyrektywy). Podkreślenia także wymaga, że art. 56a i art. 60a k.p.k. nie obejmują pokrzywdzonych występujących w roli świadków.

Szczególny nacisk należy w tej mierze położyć na zapewnienie tłumaczenia języka wskazanego przez pokrzywdzonego – praktyka wskazuje bowiem niejednokrotnie, że organy procesowe usiłują zapewnić komunikację z pokrzywdzonym przy pomocy tłumacza języka angielskiego.

Przepis art. 300 § 2 k.p.k. przewiduje obowiązek pouczenia pokrzywdzonego przed pierwszym przesłuchaniem o uprawnieniach przysługujących mu jako stronie procesowej w postępowaniu przygotowawczym. Jednakże **wzory pouczeń w innych językach**, dostępne na stronie internetowej m.in. Ministerstwa Sprawiedliwości, **nie odpowiadają dynamicznie**

zmieniającym się przepisom prawa i aktualnym wymaganiom w zakresie obowiązków informacyjnych⁶⁵. Nie został uregulowany szczególny sposób informowania w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest osoba z niepełnosprawnością intelektualną – nie przewidziano obowiązku dostosowania pouczenia do potrzeb osób z taką niepełnosprawnością (np. poprzez zapewnienie pomocy osoby wspierającej, wykorzystanie alternatywnych metod komunikacji, używanie tekstu łatwego do czytania i rozmienia). Wspomniany przepis statuuje także obowiązek poinformowania pokrzywdzonego o dostępnych środkach ochrony i pomocy, o których mowa w ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, pomocy przewidzianej w art. 43 § 8 k.k. wykonawczego. Jest to jednak tylko częściowe wypełnienie nakazu wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy, w którym zobowiązuje się państwa do tego, aby od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem i bez zbędnej zwłoki zapewniano ofiarom wyszczególnione w dyrektywie informacje w prostym i przystępnym języku, celem umożliwienia ofiarom korzystania z praw określonych w dyrektywie. Ponadto wskazanie w art. 300 § 2 k.p.k. konieczności poinformowania pokrzywdzonego o organizacjach wsparcia pokrzywdzonych nie w pełni realizuje obowiązek wynikający z art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy, w którym mowa o informacji o rodzaju dostępnego ofierze wsparcia i od kogo można je uzyskać, w tym w odpowiednich przypadkach o dostępie do pomocy medycznej, wszelkiego wsparcia specjalistycznego, w tym wsparcia psychologa, oraz o informacji o zakwaterowaniu zastępczym.

Niezależnie od tego **wzór pouczenia pokrzywdzonego nie jest sporządzony przystępnym językiem, zrozumiałym dla przeciętnej osoby**. Trudno zatem jest mówić, aby spełnione zostały wymogi określone w art. 4 dyrektywy.

Z art. 5 dyrektywy wynika obowiązek zapewniania ofiarom, które chcą złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, i które nie rozumieją języka używanego przez właściwy organ, lub nie mówią tym językiem, możliwości złożenia zawiadomienia w języku, który ofiara rozumie, lub uzyskania niezbędnej pomocy językowej oraz by takie ofiary, na wniosek, otrzymały bezpłatnie tłumaczenie w zrozumiałym dla siebie języku pisemne potwierdzenie złożenia zawiadomienia. Tymczasem, obowiązujące w tej mierze przepisy⁶⁶ nie formułują w sposób jednoznaczny takich obowiązków organów prowadzących postępowanie. W szczególności nie wydaje się spełnieniem wymogów dyrektywy powinność wezwania tłumacza (art. 204 § 2 k.p.k.) w przypadku, gdy osoba niewładająca językiem polskim składa wniosek o wydanie jej potwierdzenia złożenia zawiadomienia w zrozumiałym dla siebie języku. Omawiane zagadnienie łączy się ściśle z wynikającym z art. 17 ust. 1 lit. a dyrektywy nakazem przygotowania organów państwa

⁶⁵ Np. na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości dostępne są tłumaczenia wzoru pouczenia stanowiącego załącznik do rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru pouczeń o uprawnieniach i obowiązkach uczestników postępowania karnego, które zostały już uchylone.

⁶⁶ Zob. w szczególności art. 204 oraz 304b k.p.k.

członkowskiego do odebrania zeznania od ofiary bezpośrednio w następstwie złożenia właściwemu organowi zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Osobnym problemem w tym zakresie są praktyczne trudności w rzeczywistym dostępie do pomocy tłumacza we wszystkich organach prowadzących czynności. Z wpływających do mnie skarg wynika, że trudności takie rzeczywiście występują, w tym w odniesieniu do tłumaczy języka migowego.

Przyjęty w polskiej procedurze karnej model udziału pokrzywdzonego w postępowaniu powoduje pewne wątpliwości co do realizowania nakazów wynikających z art. 10 dyrektywy – w zakresie bycia wysłuchanym i przedstawiania dowodów. O ile bowiem pełna realizacja tego uprawnienia nie budzi szczególnych uwag na etapie postępowania przygotowawczego, kiedy pokrzywdzony jest stroną procesu, to sytuacja zmienia się po wejściu postępowania na etap jurysdykcyjny. Wtedy bowiem wyłącznie podjęcie dodatkowych działań⁶⁷ w pełni gwarantuje możliwość realizacji tego uprawnienia.

Kolejna kwestia to prawo dostępu do pomocy prawnej, określone w art. 13 dyrektywy, które nie jest w pełni realizowane w odniesieniu do osób głuchych. Do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie stosuje się bowiem przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania⁶⁸, co oznacza, że osoba głucha nie może skorzystać z bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego poza salą sądową, a więc m.in. w kontaktach z obrońcą lub profesjonalnym pełnomocnikiem. Ponadto zauważyć należy, że szczególna sytuacja osoby pokrzywdzonej (np. wymienione w odniesieniu do oskarżonego okoliczności z art. 79 § 1 k.p.k.) nie stanowią *per se* przesłanki do przydzielenia jej pełnomocnika z urzędu.

Wprowadzone zmiany spowodowały zlikwidowanie powództwa cywilnego (adhezyjnego) jako środka dochodzenia roszczeń majątkowych przez osoby pokrzywdzone przestępstwem. W jego miejsce, zgodnie z art. 46 k.k., **wprowadzono obowiązek orzeczenia przez sąd środka kompensacyjnego na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej**. Zaletą środka kompensacyjnego jest to, że w razie złożenia wniosku o jego orzeczenie sąd jest zobowiązany przyznać odszkodowanie lub zadośćuczynienie, bądź też – w ich miejsce – nawiązkę; takich gwarancji nie dawało wniesienie powództwa.

Środek ten może być jednak uznany jako ograniczający w pewnym zakresie uprawnienia pokrzywdzonego. Pokrzywdzony składający wniosek o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (względnie nawiązkę) na podstawie art. 46 k.k. nie nabywa bowiem statusu strony w postępowaniu karnym, przez co np. nie może zaskarżyć wyroku w części dotyczącej orzeczenia o środku kompensacyjnym (chyba, że przysługuje mu status

⁶⁷ Tj. zgłoszenie swojego udziału w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej – art. 54 § 1 k.p.k.

⁶⁸ Dz.U. Nr 209 poz. 1243, z późn. zm.

oskarżyciela posiłkowego). Rozwiązanie takie wydaje się wątpliwe z punktu widzenia art. 16 ust. 1 dyrektywy, w myśl którego – co do zasady – to właśnie w postępowaniu karnym pokrzywdzony powinien uzyskać „w rozsądnym terminie” stosowne decyzje w tym przedmiocie. Warto także zauważyć, że zgodnie z nieobowiązującym już art. 67 § 2 k.p.k. sąd odmawiając przyjęcia lub pozostawiając bez rozpoznania powództwo adhezyjne, na wniosek pokrzywdzonego, przekazywał pozew właściwemu sądowi cywilnemu – za dzień zgłoszenia roszczenia uważano dzień wniesienia pozwu w postępowaniu karnym. Obecne przepisy nie przewidują takiej powinności, co powoduje obciążenie pokrzywdzonego koniecznością podjęcia dodatkowych działań służących zainicjowaniu postępowania cywilnego⁶⁹.

Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę, że art. art. 177 § 1a k.p.k., regulujący możliwość przesłuchania świadka przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, nie daje możliwości przeprowadzania w tym celu konferencji telefonicznych, określonych w Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dnia 29 maja 2000 r.⁷⁰. Trudno zatem mówić o pełnej realizacji standardu zawartego w art. 17 ust. 1 lit. b dyrektywy.

Wątpliwości wywołuje także zagadnienie implementacji standardów wynikających z art. 19 dyrektywy, wskazujących na **potrzebę zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami i, w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne**. W tym zakresie należałoby doprecyzować zasady zawarte w art. 390 § 2 k.p.k. w ten sposób, aby podkreślić – zgodnie z intencją prawodawcy unijnego – szczególną pozycję ofiar przemocy domowej lub seksualnej. Odrębną kwestią wynikającą z powołanego przepisu dyrektywy jest potrzeba zapewnienia, by nowe pomieszczenia sądowe miały osobne poczekalnie dla ofiar – obecnie obowiązujące przepisy przewidują w tym zakresie przygotowanie odpowiednich pomieszczeń jedynie dla osób przesłuchiowanych w trybie określonym w art. 185a-185c k.p.k.⁷¹.

Procedura karna przewiduje **możliwość przesłuchania ofiar w specjalnych pomieszczeniach** jedynie w przypadkach przestępstw popełnionych z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej, przestępstw przeciwko wolności, wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece w stosunku do pokrzywdzonych małoletnich, a także przestępstw określonych w art. 197-199 k.k. – brak jest regulacji wprost

⁶⁹ Por. w tym zakresie E. Bieńkowska, *Uprawnienia pokrzywdzonego w ujęciu nowych projektów nowelizacji prawa karnego*, Prokuratura i Prawo 11-12/2014.

⁷⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950.

⁷¹ Zob. § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu przygotowania przesłuchania przeprowadzanego w trybie określonym w art. 185a-185c k.p.k.

przewidującej takie uprawnienie dla pokrzywdzonych należących do innych grup narażonych na dyskryminację, a także ponowną i wtórną wiktyimizację (np. ofiar przestępstw z nienawiści, cudzoziemców, w tym w szczególności kobiet-migrantek⁷²).

Niepełna wydaje się także implementacja art. 23 ust. 2 lit. b dyrektywy – **udział psychologa w przesłuchaniu pełnoletniego pokrzywdzonego** przewiduje art. 192 § 2 k.p.k., jeżeli istnieje wątpliwość co do stanu psychicznego świadka, jego stanu rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania przez niego spostrzeżeń, z kolei art. 185c § 4 k.p.k. znajduje zastosowanie w sprawach o przestępstwa określone w art. 197-199 k.k. Brak jest jednak regulacji dotyczącej udziału specjalisty w przesłuchaniu ofiar o szczególnych potrzebach należących do innych grup narażonych na dyskryminację (np. ofiar przemocy w rodzinie, przestępstw z nienawiści, cudzoziemców, kobiet-migrantek, osób z niepełnosprawnościami, czy ofiar przemocy w bliskich związkach). Możliwość potraktowania przytoczonych przepisów k.p.k. jako implementacji omawianego standardu dyrektywy wydaje się wątpliwa także ze względu na okoliczność, że obecność psychologa podczas przesłuchania ma służyć organowi procesowemu. Rolą biegłego lekarza lub psychologa jest w tym przypadku stwierdzenie, czy stan świadka może rzutować na wartość dowodową jego zeznań, nie zaś pomoc pokrzywdzonemu. W pewnym zakresie taką pomoc przewidują jedynie przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁷³, jednak wyłącznie dla pokrzywdzonych określonego rodzaju czynem.

Zaniepokojenie wzbudza także **brak przepisu, który gwarantowałby ofiarom prawo do bycia przesłuchiwanym** – w miarę możliwości – **przez te same osoby**. Należy wyrazić także wątpliwość, czy w polskim porządku prawnym jest w pełni realizowane prawo ofiar przemocy seksualnej, przemocy na tle płci lub przemocy w bliskich związkach do przesłuchiwania przez osoby **tej samej płci co ofiara**.

Wskazane wydaje się wprowadzenie do art. 177 § 2 k.p.k. – jako jednej z przesłanek stosowania tego przepisu – **możliwości przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających porozumiewanie się na odległość** pokrzywdzonych należących do grup szczególnie narażonych na wtórną i ponowną wiktyimizację.

Szczególnej uwagi wymaga także zapewnienie ofiarom, w szczególności pokrzywdzonym przestępstwem o charakterze seksualnym, **wolności od zbędnych pytań** dotyczących ich życia prywatnego, w tym zwłaszcza podczas rozprawy sądowej – obecnie

⁷²Jak wskazuje się w literaturze, kobiety pochodzące z rodzin migranckich lub mniejszości etnicznych są grupą szczególnie narażone na przemoc – w ich przypadku może ona wynikać z wielu przyczyn, m.in. większego przyzwolenia na przemoc wobec bliskich w kraju pochodzenia, zależności statusu migracyjnego od męża, partnera lub innego członka rodziny. Zob. K. Słubik, Ochrona migrantek przed przemocą w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Analiza prawno-porównawcza [w:] W. Klaus (red), Bezpieczny dom? Przemoc fizyczna i symboliczna wobec uchodźczyń i uchodźców, Warszawa 2014, str. 14-15.

⁷³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu przygotowania przesłuchania przeprowadzanego w trybie określonym w art. 185a-185c k.p.k., Dz. U. poz. 1642.

przepisy regulujące postępowanie karne nie zawierają wprost żadnych ograniczeń w tym zakresie.

Wątpliwość budzi też sposób implementacji art. 23 ust. 3 lit. d dyrektywy. W szczególności należy zauważyć, że art. 360 § 1 pkt 3 k.p.k., na podstawie którego sąd może wyłączyć jawność rozprawy w całości albo w części na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, nie została dostosowana do okoliczności, że na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 849) nastąpiło – od 27 stycznia 2014 r. – uchylenie art. 205 k.k. Obecnie przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, określone w art. 197 k.k. lub 199 § 1 k.k., jak również w art. 198 k.k., są ścigane z urzędu. W związku z tym **jawność rozprawy powinna być wyłączona nie tylko na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, ale także osoby pokrzywdzonej tego rodzaju przestępstwem.** Istniejąca obecnie luka osłabia pokrzywdzonych, dla których publiczne rozpoznawanie spraw o przestępstwa drastycznie ingerujące w najintymniejszą sferę ich życia zawsze stanowi poważną traumę. Wydaje się ponadto, że w przypadkach, gdy wyłączenie jawności rozprawy miałyby nastąpić ze względu na szczególną sytuację pokrzywdzonego lub jego wniosek, **ograniczeniu powinno ulec prawo prokuratora do sprzeciwu wobec wyłączenia jawności.** Istnieje potrzeba podjęcia pilnych prac legislacyjnych, mających na celu wzmocnienie pozycji ofiar wskazanych przestępstw na etapie postępowania przed sądem.

- **Standardy przesłuchania pokrzywdzonego przestępstwem przeciwko wolności seksualnej i małoletniego pokrzywdzonego**

W odniesieniu do tego zagadnienia pragnę wskazać następujące zastrzeżenia:

Po pierwsze, odmiennie od art. 185a k.p.k., fakt, że oskarżony nie posiada obrońcy podczas przesłuchania w trybie art. 185c k.p.k. świadka - pokrzywdzonego nie jest wprost wskazaną przesłanką uzasadniającą żądanie ponownego przeprowadzenia czynności. W doktrynie słusznie postuluje się więc zmianę art. 185c k.p.k., która byłaby kompatybilna z treścią art. 185a k.p.k., a mianowicie: „**jeżeli oskarżony zawiadomiony o tej czynności nie ma obrońcy z wyboru, sąd wyznacza mu obrońcę z urzędu**”⁷⁴. W świetle obecnego brzmienia art. 185c k.p.k. wyznaczenie podejrzanemu obrońcy z urzędu będzie w dużym stopniu uzależnione od uznania sądu.

Po drugie, w art. 185c k.p.k. nie została *expressis verbis* wyrażona **zasada jednokrotnego przesłuchania** (jak ma to miejsce w art. 185a)⁷⁵. Tymczasem zgodnie ze standardem dyrektywy 2012/29/UE liczba przesłuchań ma być jak najbardziej ograniczona i

⁷⁴ A. Baj, *Przesłuchanie pełnoletniego pokrzywdzonego w trybie art. 185c k.p.k.*, Państwo i Prawo 2016, nr 1, s. 104.

⁷⁵ D. Gruszecka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2016.

powinny one być przeprowadzane tylko wówczas, gdy jest to absolutnie niezbędne do celów postępowania przygotowawczego (art. 20 pkt b dyrektywy).

Po trzecie, art. 185c k.p.k. wprowadza uregulowania odmienne co do obowiązkowego udziału psychologa podczas czynności. Nie wskazano osoby wymienionej w art. 51 § 2 k.p.k. lub osoby pełnoletniej wskazanej przez pokrzywdzonego jako podmiotu uprawnionego do udziału w przesłuchaniu. W doktrynie podnosi się, że „w związku z tym, że zagrożenie wtórną wiktyimizacją powiązane jest z cechami osobowymi ofiary, rodzajem lub charakterem oraz okolicznościami przestępstwa, **zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku obecności biegłego psychologa**”⁷⁶. Należy przy tym wspomnieć, że zgodnie ze standardem wynikającym z art. 23 ust. 2 lit. b dyrektywy 2012/29/UE, przesłuchania ofiar są prowadzone przez lub z udziałem specjalistów, odpowiednio przeszkolonych do tego celu. W tym kontekście obligatoryjna obecność psychologa, nie wynikająca z sytuacji o których mowa w art. 192 § 2 k.p.k. przy przesłuchaniu pozwoliłaby uniknąć albo przynajmniej zminimalizować ryzyko wtórnej wiktyimizacji. W myśl art. 25 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, by urzędnicy, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami, tacy jak funkcjonariusze Policji i pracownicy sądu, przeszli zarówno ogólne, jak i specjalistyczne szkolenie na poziomie odpowiadającym ich kontaktom z ofiarami, mające uświadomić im potrzeby ofiar oraz nauczyć ich traktowania ofiar z szacunkiem oraz w sposób bezstronny i profesjonalny. Szkolenia pozwalające lepiej zrozumieć potrzeby ofiar powinni również przejść prokuratorzy i sędziowie (art. 25 ust. 2 dyrektywy). Warto również wskazać, że podnoszenie świadomości funkcjonariuszy Policji, prokuratorów i sędziów odgrywa ogromną rolę w przypadku spraw dotyczących przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, co znalazło swoje odzwierciedlenie także w treści art. 13 i 15 Konwencji Stambulskiej.

Po czwarte, w art. 185c k.p.k. **ustawodawca nie wskazał przesłanek, które by uzasadniały ponowienie czynności**, stanowiąc jedynie: „jeżeli zajdzie konieczność ponownego przesłuchania pokrzywdzonego”. Powyższa regulacja wprowadza otwarty katalog podstaw do ponownego przeprowadzenia przesłuchania, otwierając tym samym możliwość wielokrotnego przesłuchania osoby pokrzywdzonej⁷⁷. Będzie ono możliwe, gdy wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania.

Po piąte, z żądaniem ponownego przesłuchania pokrzywdzonego w charakterze świadka może wystąpić podejrzany i jego obrońca zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i jurysdykcyjnego. Może to uczynić każdy występujący w sprawie podejrzany, co w rezultacie może skutkować wielokrotnym przesłuchaniem

⁷⁶ A. Baj, *op.cit.*, s. 106.

⁷⁷ J. Grajewski, *Komentarz aktualizowany do art.185(c) Kodeksu postępowania karnego*, w: L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego* (Dz.U.9789.555), Lex/el. 2015.

pokrzywdzonego. Z jednej strony, „nadmierny rygoryzm stosowania nowej instytucji prowadzić może do zarzutu rażącej obrazu art. 185c k.p.k., mogącego mieć znaczenie dla realizacji prawa do obrony. Z kolei nadmierny liberalizm prowadzić może do tego, że ten ważny dla interesów procesowych pokrzywdzonego przepis okaże się w praktyce martwy”⁷⁸. W literaturze podważa się zgodność art. 185c § 3 k.p.k. z Konstytucją. Doszło bowiem do różnicowania w art. 185c i art. 185a k.p.k. sytuacji podejrzanego w zakresie możliwości wnioskowania o ponowne przesłuchanie. Kryterium decydującym o zastosowaniu określonej podstawy prawnej stanowi wiek pokrzywdzonego. Paradoks polega jednak na tym, że „im pokrzywdzony jest starszy, tym bardziej jego zdaniem zasługuje na ochronę przed wtórną wiktyimizacją. Wszak zgodnie z art. 185a k.p.k. w sytuacji pokrzywdzonego małoletniego powtórne przesłuchanie będzie musiało być przeprowadzone, gdy zawnioskuje o to obrońca, z którego pomocy podejrzanemu nie mógł korzystać w czasie przesłuchania. Takiego zastrzeżenia nie poczyniono dla przypadków przesłuchania pokrzywdzonych pełnoletnich. W związku z tym to sądy, mogą nierzadko arbitralnie, oddalać wnioski o ponowne przesłuchanie skierowane tylko na podstawie tego, iż podejrzanemu nie miał obrońcy, bo zostało ono przeprowadzone na tak wczesnym etapie, że nie sposób było ustanowić obrońcę”⁷⁹. Dlatego *de lege ferenda* należałoby podwyższyć standard ochrony przewidziany w art. 185c k.p.k. na wzór rozwiązania z art. 185a k.p.k., co skutkowałoby zwiększeniem ochrony przed zagrożeniem wtórną wiktyimizacją pokrzywdzonego przestępstwami określonymi w art. 197-199 k.k. i przed potencjalnym naruszeniem prawa do obrony oskarżonego.

Ponadto chciałbym podkreślić, że osobom pokrzywdzonym przestępstwami zgwałcenia i wymuszenia czynności seksualnej, seksualnego wykorzystania niepoczytalności lub bezradności oraz seksualnego wykorzystania zależności **nie możemy przysparzać dodatkowych cierpień z powodu przedłużającego się i źle zorganizowanego postępowania**. Ofiary tego rodzaju czynów powinny być przesłuchane w sądzie raz i to możliwie szybko, bo oczekiwanie w takich sytuacjach jest dodatkową udręką. Przepisy wskazują więc, że w takich przypadkach przesłuchania należy przeprowadzić ze szczególnym poszanowaniem praw pokrzywdzonych (art. 185c k.p.k.). Nie określony jednak został prawnie termin, w jakim przesłuchanie powinno się odbyć. W efekcie – jak wynika z badań przeprowadzonych przez RPO⁸⁰ – bardzo często od przestępstwa do chwili przesłuchania upływają nawet trzy miesiące. Według mojej wiedzy, w związku ze zgłaszanymi przeze mnie postulatami, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad

⁷⁸ A. Baj, *op.cit.*, s. 105.

⁷⁹ A. Pietryka, *Prawo do obrony w sprawach o zgwałcenie – aspekty konstytucyjne i konwencyjne*, Kwartalnik o Prawach Człowieka 2017, nr 3-4, s. 72.

⁸⁰ Biuro RPO zebrało informacje ze wszystkich prokuratur regionalnych w Polsce. Analiza przekazanych danych doprowadziła do wniosku, że w praktyce okres, który mijał pomiędzy złożeniem przez prokuraturę wniosku o przesłuchanie na posiedzeniu sądowym w charakterze świadka osoby pokrzywdzonej przestępstwem z art. 197-199 k.k. a przeprowadzeniem czynności, niejednokrotnie przekraczał 50 dni, a w skrajnych sytuacjach nawet 3 miesiące.

zmianami w zakresie postępowania karnego, w ramach których planowane jest wprowadzenie na poziomie ustawowym przepisu obligującego sąd do przesłuchania pokrzywdzonych przestępstwami z art. 197-199 k.k., nie później niż w terminie 14 dni od daty wpłynięcia wniosku. Ufam, że zmiana ta zostanie faktycznie wdrożona i zapewnione zostaną warunki organizacyjne umożliwiające realizację regulacji prawnej w praktyce.

III. Działania adresowane do sprawców przemocy

Uwzględniając zalecenia wynikające z art. 16 Konwencji Stambulskiej zauważyć należy, że skuteczne realizowanie zadań wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie może się odbywać bez odpowiednich mechanizmów oraz zaplecza do wpływania na sprawców przemocy w celu zmiany ich postaw, których realizacja wynika z treści art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przydatność takich działań jest niekwestionowana – ich skuteczność potwierdzają wyniki badań zawarte w raporcie z badania ogólnopolskiego zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁸¹. Jak wskazują ww. dane aż 67% sprawców biorących udział w programie korekcyjno-edukacyjnym deklaroowało, że w czasie jego trwania zaprzestało stosowania przemocy. Ponadto spośród osób, które już uprzednio uczestniczyły w takich programach 12% podało, że po zakończeniu uczestnictwa w programie nie stosowało przemocy przez dłużej niż rok, a 34% – że zupełnie zaprzestało jej stosowania. Programy zostały także pozytywnie ocenione przez osoby prowadzące, spośród których aż 94% było zdania, że realizowane przez nich programy są skuteczne, gdyż powodują zmiany w zachowaniu ich uczestników.

Warto jednak zauważyć, że cele wszystkich oddziaływań, krąg adresatów, obowiązek monitorowania i ewaluacji przebiegu i efektów oddziaływań oraz wymagania, jakie powinny spełniać osoby prowadzące oddziaływania, powinny być szczegółowo uregulowane przepisami ustawy, a przekazanie tej materii do uregulowania aktem podustawowym, podobnie jak w przypadku kwestii określenia w rozporządzeniu standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, budzi zastrzeżenia co do spełniania przez delegację ustawową, wynikającą z art. 5 ustawy, wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Poza powyższą wątpliwością, wskazać również należy, że **obecnie obowiązujące przepisy karne zakładają stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych tylko do tych sprawców, wobec których zastosowano w postępowaniu karnym środki o charakterze probacyjnym, przy czym orzekanie przez sąd tego obowiązku jest**

⁸¹ Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: badanie uczestników programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Ogólnopolskie badanie profesjonalistów realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, Wyniki badań: MillwardBrown SMG/KRC dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - ogólnopolska diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie.

fakultatywne. Przepisy nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym wobec sprawców skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Do osób tych może zostać skierowana oferta Służby Więziennej objęcia stosownymi oddziaływaniami podczas odbywania kary, w ramach indywidualnego programu resocjalizacyjnego, jednak należy pamiętać, że **skazany może odmówić uczestnictwa w programie.** Jeżeli odbędzie karę w całości – nie zostanie mu udzielone warunkowe przedterminowe zwolnienie – opuści zakład karny nie będąc poddanym oddziaływaniom w zakresie korekcji zachowań i nie będąc zobowiązanym do poddania się im w przyszłości. Tak więc w potencjalnie bardziej drastycznych przypadkach stosowania przemocy przez sprawcę (kiedy sąd uznaje, że środek probacyjny nie będzie wystarczający i orzeka bezwzględną karę pozbawienia wolności), może on nie zostać poddany oddziaływaniom korekcyjnym.

Pozytywna ocena efektywności oddziaływania programów korekcyjno-edukacyjnych na sprawców oraz fakt niepokojąco rzadkiego sięgania przez sędziów po ten środek⁸² przemawiają, w mojej ocenie, za potrzebą modyfikacji obowiązujących rozwiązań prawno-karnych w taki sposób, aby spowodować objęcie programami większej liczby sprawców przemocy. W tym celu należałoby **przyjąć jako zasadę kierowanie wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych.** W przypadku stosowania środków probacyjnych nałożenie obowiązku uczestnictwa w programie powinno być obligatoryjne (przy dopuszczeniu możliwości odstąpienia od zastosowania go jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania. W tym celu potrzebne byłoby rozważenie wprowadzenia nakazu uczestnictwa w tego typu programach i zobowiązanie sądu do orzekania tego środka w każdym przypadku skazania sprawcy przemocy w rodzinie na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Przyjęcie takich rozwiązań zapobiegłoby unikaniu przez sprawców najpoważniejszych przestępstw przeciwko rodzinie, popełnionych z użyciem przemocy, objęcia oddziaływaniami skierowanymi na eliminację zachowań przemocowych.

Należy jednak zauważyć, że **zmiany w tym kierunku należy skorelować z rozwojem istniejącej bazy podmiotów realizujących programy.** Jest to aspekt bardzo istotny, gdyż do Rzecznika docierają sygnały, że nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, co powoduje, że osoby wobec których nałożono taki obowiązek, jak również te, które dobrowolnie chciałyby się poddać oddziaływaniom, mają trudności ze znalezieniem dla siebie oferty w bliskiej odległości od swojego miejsca zamieszkania, co dotyczy zwłaszcza mniejszych miejscowości. Powyższe

⁸² Por. dane statystyczne pochodzące ze sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020.

proceeds to the conclusion, that the obligation imposed by the National Program of Counteraction of Violence in the Family, based on the implementation and realization of correctional-educational programs, is not properly implemented in all voivodeships. On this problem, the Supreme Audit Office also drew attention, pointing in its Information of 26 April 2016, that in 2014, more than 40 percent of voivodeships in Poland did not implement correctional-educational programs, and in 2015, 28 percent.

IV. Sprawozdawczość okresowa oraz terminy ewaluacji działań

An important element of the state strategy in the area of counteraction of violence in the family is the obligation imposed on the **Prosecutor General** based on art. 8a of the Act on counteraction of violence in the family **to prepare and issue at least once every two years general guidelines for the operation of general units of the prosecution service in the area of counteraction of violence in the family.** It is not debatable, that the preparation of this type of guidelines is necessary, especially currently, when international bodies for the protection of human rights are developing standards in the area of protection of victims of domestic violence. **Periodic preparation of general guidelines allows for more effective implementation of new solutions and creates an opportunity for a quick response to potential legal gaps.** From this perspective, how positively one should evaluate the proposed obligation of monitoring the implementation of general guidelines by the Prosecutor General, or rather the change, assuming that the Prosecutor General would issue general guidelines for the operation of general units of the prosecution service in the area of counteraction of domestic violence at least once every 4 years, and not as currently – at least once every 2 years – is a serious question.

It should also be remembered, that the last general guidelines were issued by the Prosecutor General on 22 February 2016.⁸³ This indicates, that in 2018, this obligation was not fulfilled.

In addition, the last general guidelines were issued during the period of the validity of the Act of 20 June 1985 on the prosecution service.⁸⁴ In light of the provisions of this Act, it is not debatable, that the general guidelines of the Prosecutor General in the area of the preparatory proceedings are binding for all organs authorized to conduct preparatory proceedings (art. 29 of the Act), but they are also binding for the Police. In light of the currently applicable provisions⁸⁵ of the Act of the Prosecutor General, regarding the methodology of conducting preparatory proceedings, they are binding for all organs authorized to conduct preparatory proceedings, when they were issued on the proposal of the National Prosecutor. In this situation, it is debatable, whether

⁸³ Zob. <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/wytyczne-i-zarzadzenia/wytyczne-i-zarzadzenia/>

⁸⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.

⁸⁵ Zob. art. 60 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2017 poz. 1767, z późn. zm.

wskazane ostatnie wytyczne obowiązywały także policjantów prowadzących czynności w postępowaniach przygotowawczych dotyczących szeroko pojętej przemocy w rodzinie. Waga omawianego problemu wymaga, aby Prokurator Generalny bezzwłocznie wypełnił obowiązek wynikający z powołanego przepisu art. 8a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co jest tym ważniejsze że usunie wskazaną wątpliwość.

Podobnie negatywnie ocenić należy postulat, aby sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie Rada Ministrów przedkładała Sejmowi nie każdego roku, lecz co 3 lata. Tymczasem tylko **systematyczna analiza gromadzonych danych zapewnia możliwość szybkiego reagowania na stwierdzone uchybienia, co jest kluczowe dla zapewnienia niezbędnej efektywności systemu reagowania na zjawisko przemocy domowej i wsparcia osób pokrzywdzonych.**

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179) przedstawiam uprzejmie niniejsze postulaty mające na celu poprawę skuteczności systemu ochrony zapewnianej przez organy publiczne osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, już wcześniej przedłożone właściwym w tym zakresie ministrom.

Jednocześnie, na zasadzie art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się z uprzejmą prośbą o pilne powiadomienie o aktualnym stanie prac nad nowelizacją ustawy o przemocy w rodzinie oraz przyjętego w tym zakresie harmonogramu, w tym konsultacji publicznych. Zapewniam, że Rzecznik Praw Obywatelskich będzie nadal monitorował podejmowane w tej sprawie przez właściwe organy działania i apelował o przygotowanie takich zmian prawnych, które będą wzmacniały, a nie osłabiały, osoby wymagające szczególnego wsparcia w sytuacji powodującej naruszenie ich podstawowych praw człowieka. Pragnę przy tym zauważyć, że to jednostka powinna być pierwszym adresatem działań władz publicznych. Spójności różnych instytucji społecznych, w tym rodzin, nie uda się zapewnić bez dbałości o poszczególne osoby je tworzące.

Mam nadzieję, że Pan Premier zechce przychylnie rozważyć przedstawione postulaty i poczynione zostaną starania ich odpowiedniego uwzględnienia w toku procesu legislacyjnego. Pragnę podkreślić, że są one wynikiem nie tylko analizy dogmatycznej prowadzonej w Biurze Rzecznika, ale przede wszystkim podnoszone są w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskach i przekazywane podczas moich spotkań na terenie całego kraju. Na konieczność zapewnienia właściwych środków ochrony i wsparcia ofiarom przemocy domowej, w tym przede wszystkim kobietom i dzieciom, wskazywano także w dyskusjach panelowych, jakie odbyły się w ramach II Kongresu Praw

Obywatelskich⁸⁶. Jest to dodatkowa okoliczność dowodząca tego, z jak istotnym problemem społecznym się borykamy.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

Do wiadomości:

Pani Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Pan Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Pan Mikołaj Pawlak
Rzecznik Praw Dziecka

Pan Adam Lipiński
Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania

Pan Krzysztof Michalkiewicz
Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

⁸⁶ Por. relacje z paneli II Kongresu Praw Obywatelskich, który odbył się w dniach 14-15 grudnia 2018 r. dostępne pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/kongres-praw-obywatelskich>.