



POLSKA WOLNA OD PRZEMOCY WOBEC KOBIET

WYBRANE PROBLEMY DOTYCZĄCE WDROŻENIA KONWENCJI O ZAPOBIEGANIU
I ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET I PRZEMOCY DOMOWEJ

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International to globalny ruch zrzeszający ponad 7 milionów osób działających na rzecz świata, w którym wszyscy mogą korzystać z praw człowieka.

Chcemy zapewnić każdemu możliwość realizacji praw zapisanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych dokumentach międzynarodowych poświęconych prawom człowieka.

Jesteśmy niezależni od władz państwowych, ideologii politycznych, interesów gospodarczych lub religii, a fundusze na swoją działalność pozyskujemy w większości ze składek członkowskich i dotacji osób indywidualnych.

© Amnesty International 2018

O ile nie postanowiono inaczej, treść niniejszego dokumentu jest chroniona licencją (uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, bez utworów zależnych, międzynarodowe 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Więcej informacji można znaleźć w zakładce poświęconej licencjom na stronie:

www.amnesty.org

Jeśli materiał chroniony jest prawem autorskim przysługującym podmiotowi innemu niż Amnesty International, wówczas materiał ten nie podlega licencji Creative Commons.

Analiza opublikowana w 2018 roku przez

Amnesty International Polska

pl. Lelewela 8

01-624 Warszawa

Konsultacja merytoryczna: Małgorzata Łojkowska

Stan prawny na dzień 13 lutego 2018 r.

Język oryginału: polski

amnesty.org.pl



Grafika na okładce: Małgorzata Bajka © Amnesty International

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SPIS TREŚCI

WSTĘP I GŁÓWNE REKOMENDACJE	4
CEL I ZAKRES KONWENCJI	7
MIEJSCE KONWENCJI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM	10
WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI KONWENCJI	14
ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO	14
ROLA EDUKACJI	15
1. DEFINICJA PRZEMOCY W KONWENCJI (ART. 3)	17
1.1 PRZEDMIOTOWY ZAKRES DEFINICJI - KWESTIA PRZEMOCY EKONOMICZNEJ	17
PRZEMOC EKONOMICZNA W POLSKIM USTAWODAWSTWIE	18
PRÓBY UREGULOWANIA KWESTII ZWIĄZANYCH Z PRZEMOCĄ EKONOMICZNĄ	19
SYSTEMOWE PODEJŚCIE DO ZWALCZANIA PRZEMOCY EKONOMICZNEJ	20
1.2 PODMIOTOWY ZAKRES DEFINICJI - KWESTIA OBJĘCIA DEFINICJĄ BYŁYCH MAŁŻONKÓW I PARTNERÓW	22
2. NAKAZ OPUSZCZENIA MIEJSCA ZAMIESZKANIA I ZAKAZ KONTAKTÓW (ART. 52 I 53)	24
2.1 POLSKIE REGULACJE PRAWNE	25
2.2 ZATRZYMANIE	25
2.3 PROBLEMY Z REGULACJĄ NAKAZU OPUSZCZENIA MIEJSCA ZAMIESZKANIA I ZAKAZ KONTAKTÓW	26
3. DEFINICJA PRZEMOCY SEKSUALNEJ (ART. 36)	29
3.1 POLSKIE UREGULOWANIA PRAWNE	29
3.2 DYSKUSJA NAD ZMIANĄ W PRAWIE DOTYCZĄCYM PRZESTĘPSTWA ZGWAŁCENIA	32
WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE	33
REKOMENDACJE	34

WSTĘP I GŁÓWNE REKOMENDACJE

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej stanowi ważny dokument międzynarodowy, który stwarza ramy dla skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku. Przyjęta w Stambule 11 maja 2011 roku, weszła w życie 1 sierpnia 2014 roku, po dokonaniu ratyfikacji przez 10 państw.¹

Do chwili obecnej Konwencja została podpisana przez 45 państw, w tym przez wszystkie państwa Unii Europejskiej i ratyfikowana przez 28 państw. Spośród państw będących członkami Rady Europy, jedynie dwa nie podpisały Konwencji - jest to Federacja Rosyjska i Azerbejdżan.² W dniu 13 czerwca 2017 roku sygnatariuszką Konwencji stambulskiej została Unia Europejska (mogą być nimi poszczególne państwa oraz UE jako organizacja). W dniu 12 września 2017r. poparł tę decyzję Parlament Europejski. Tym samym Konwencja stała się oficjalnie uznanym przez Unię dokumentem wyznaczającym kierunki przeciwdziałania przemocy domowej, oraz przemocy wobec kobiet.^{3,4,5}

Polska podpisała Konwencję w dniu 18 grudnia 2012 roku, jako 26 państwo.⁶ Jak każda umowa międzynarodowa żeby Konwencja mogła zacząć obowiązywać w Polsce, wymagana była jej ratyfikacja. Rządowy projekt ustawy ratyfikacyjnej wpłynął do Sejmu w dniu 12 czerwca 2014 roku, uchwalony został 8 miesięcy później, w dniu 6 lutego 2015 roku.⁷ Za jego przyjęciem opowiedziało się 254 posłów, przeciw było 175, 8 wstrzymało się od głosu.^{8,9} W dniu 13 kwietnia 2015 roku ustawę podpisał Prezydent, a 27 kwietnia 2015 roku Polska złożyła dokumenty ratyfikacyjne Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Uregulowania Konwencji zaczęły obowiązywać w Polsce od 1 sierpnia 2015 roku.

¹ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000961>

² Chart of signatures and ratifications of Treaty 210: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

³ MEPs call for zero tolerance for violence against women: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20170912IPR83785/meps-call-for-zero-tolerance-for-violence-against-women>

⁴ Decyzja Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0109&from=PL>

⁵ Agnieszka Kozłowska - Rajewicz, Parlament Europejski poparł przystąpienie UE do Konwencji: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1655254137841802&id=100000716967881&pnref=story

⁶ Komunikat dotyczący podpisania Konwencji: <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosci/w-dniu-18-grudnia-2012-r-agnieszka-kozłowska-rajewicz-pelnomocniczka-rzadu-ds-rownego>

⁷ Przebieg procesu legislacyjnego (druk nr 2515): <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2515>

⁸ Głosowanie nr 40 na 86. posiedzeniu Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=86&NrGlosowania=40> Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 254 posłów, przeciw było 175, ośmiu wstrzymało się od głosu

⁹ Ustawa z dnia 6 lutego 2015 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 398): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000398>

Od chwili podpisania Konwencji przez Polskę, do momentu jej ratyfikacji, minęły prawie trzy lata. Zarówno podpisaniu traktatu, jak i ratyfikacji, towarzyszyła gorąca debata publiczna. Dotyczyła ona zarówno zgodności Konwencji z Konstytucją, jak i zasadności związania się jej postanowieniami.¹⁰ Sporządzono w tym zakresie wiele opinii i analiz (o takie opinie występowała także Pełnomocniczka Rządu do Spraw Równego Traktowania, a następnie Biuro Analiz Sejmowych). Przeprowadzone analizy pozwoliły stwierdzić, że uregulowania Konwencji są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.¹¹¹²¹³¹⁴¹⁵¹⁶¹⁷

Przystępując do Konwencji Polska oświadczyła, że będzie stosować ją zgodnie z zasadami i przepisami Konstytucji. Złożyła także 4 zastrzeżenia. Omówienie treści zastrzeżeń przekracza zakres niniejszej analizy - ich treść znajduje się w Oświadczeniu Rządowym z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji.¹⁸¹⁹²⁰ Zastrzeżenia ważne są przez 5 lat od dnia wejścia w życie w danym kraju i mogą być odnawiane.

Specjaliści pomagający osobom doświadczającym przemocy, na wszystkich etapach debaty, zwracali uwagę na przydatność uregulowań Konwencji w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i podkreślali, że jej podstawowym celem jest wzmocnienie systemu przeciwdziałania przemocy - co powinno być priorytetem dla wszystkich stron dyskusji. Wskazywali nie tylko na zasadność związania się Konwencją, ale także konieczność jej całościowej implementacji.

Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa jest poważnym naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka - prawa do życia i zdrowia, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, stanowi także naruszenie zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz jest formą dyskryminacji ze względu na płeć.

Przemoc domowa oraz przemoc wobec kobiet jest również istotnym problemem społecznym. W trakcie badań zleconych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2014 roku aż 24,7% respondentów deklaroowało, że w ciągu swojego życia osobiście doświadczyło co najmniej jednej z form przemocy. Jedynie 33,7% badanych zadeklarowało całkowity brak osobistych i pośrednich doświadczeń

¹⁰ Raport Ordo Iuris: http://www.ordoiuris.pl/public/pliki/dokumenty/Raport_przemoc_OI.pdf

¹¹ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/12/HFPC_opinia_08122014.pdf

¹² Prof. dr hab. Eleonora Zielińska, Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jej ogólna ocena oraz celowość przystąpienia do niej przez Rzeczpospolitą Polską: https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_Zieli%C5%84ska%20E_Konwencja%20RE.pdf

¹³ Prof. Małgorzata Fuszara zaapelowała do posłów o przyjęcie ustawy o ratyfikacji Konwencji: <http://www.lex.pl/czytaj/-artykul/fuszara-zacheca-poslow-do-przyjecia-ustawy-o-ratyfikacji-konwencji-ws-przemocy>

¹⁴ Prof. dr hab. Zdzisław Galicki, ekspertyza prawna:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/opinia_1.pdf

Prof. dr hab. Roman Wieruszewski, Dr Katarzyna Sękowska-Kozłowska, ekspertyza prawna:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/opinia_2.pdf

Prof. dr hab. Eleonora Zielińska, ekspertyza prawna:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/opinia_3.pdf

Dr Piotr Czarny, ekspertyza prawna:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/opinia_4.pdf

[http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/FF9DD63C9EEE799EC1257B1F004CDA0A/\\$File/Strony%20odZP_36-5.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/FF9DD63C9EEE799EC1257B1F004CDA0A/$File/Strony%20odZP_36-5.pdf)

¹⁵ Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński: www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/wyciag_z_opinii.doc

¹⁶ Opinie Biura Analiz Sejmowych:

<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2515>

¹⁷ Pismo Pełnomocnik do spraw Równego Traktowania do Marszałka Senatu:

http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/klima/5001o.pdf

¹⁸ Reservations and Declarations for Treaty No.210: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=QkslsNym&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_code Pays=POL&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=2

¹⁹ Oświadczenie Rządowe z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 962): <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000962>

²⁰ Katarzyna Słubik, Zastrzeżenia zgłoszone przez Polskę przy podpisywaniu Konwencji Stambulskiej. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, 2015 r.: <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-115-zastrzezenia-do-konwencji-stambulskiej.pdf>

z przemocą. Zdecydowana większość (prawie trzy czwarte) badanych stwierdziło, że rodziny dotknięte przemocą nie otrzymują wystarczającej pomocy.²¹

Celem tej analizy jest wskazanie głównych problemów z wdrożeniem Konwencji w Polsce. Zwraca ona uwagę na wybrane kwestie, takie jak brak definicji przemocy ekonomicznej w polskim ustawodawstwie, problem z obecnie obowiązującą definicją przestępstwa zgwałcenia oraz z efektywną izolacją sprawców przemocy domowej od osób doświadczających przemocy.

Niniejszy dokument opiera się na analizie prawa krajowego. Wykorzystano również źródła dodatkowe takie jak wcześniejsze badania i analizy instytucji publicznych, think-tanków i organizacji pozarządowych.

Główne rekomendacje wynikające z analizy sformułowane wobec Sejmu i Senatu, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Minister Edukacji to:

- pełne wdrożenie Konwencji Stambulskiej,
- wprowadzenie w artykule 115 Kodeksu karnego i innych odpowiednich aktach prawnych definicji przemocy ekonomicznej jako formy przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, stosownie do standardu Konwencji,
- zmiana obecnie obowiązującej definicji zgwałcenia w celu dostosowania jej do standardu Konwencji, tak by definicja opierała się na przesłance braku zgody osoby doświadczającej przemocy,
- zapewnienie bezpieczeństwa osobom doświadczającym przemocy domowej poprzez nadanie Policji uprawnień do wydania natychmiastowego nakazu opuszczenia domu, zakazu kontaktowania się i zbliżania do osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy na stosowny okres poprzez dodanie odpowiedniego przepisu do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej lub zmianę ustawy o Policji,
- współpraca z organizacjami społecznymi wspierającymi osoby doświadczające przemocy oraz osobami doświadczającymi przemocy w celu konsultacji planów i programów działania, zapewnienia odpowiedniego wdrożenia obecnie obowiązującego prawa oraz identyfikacji luk w prawie i praktyce,
- przywrócenie edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach, ze szczególnym naciskiem na zwalczanie szkodliwych stereotypów płciowych i przemocy ze względu na płeć, w tym przemocy ekonomicznej,
- zapewnienie odpowiedniego finansowania schroniskom dla ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz organizacjom wspierającym osoby doświadczające przemocy ze względu na płeć,
- jasnego zdefiniowania zakresu odpowiedzialności poszczególnych resortów w obszarze implementacji i realizacji postanowień Konwencji oraz wyznaczenie urzędu koordynującego,
- wycofanie zastrzeżeń do Konwencji.

²¹ Badania porównawcze oraz diagnoza skali występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci, z podziałem na poszczególne formy przemocy wraz z opisem charakterystyki ofiar przemocy i sprawców: https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Pomoc%20spoleczna/przemoc%20w%20rodzinie/RC1-3.pdf

CEL I ZAKRES KONWENCJI

Celem Konwencji jest stworzenie ogólnych ram, polityki i zasad postępowania na rzecz ochrony i wsparcia osób doświadczających przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w tym dostępu do sprawiedliwości i zadośćuczynienia oraz działań prewencyjnych i ścigania sprawców przemocy. Konwencja obejmuje szeroki zakres działań, które powinny być prowadzone, aby skutecznie zapobiegać i zwalczać przemoc wobec kobiet. Określa, jakie zachowania muszą zostać uznane przez państwa za przestępstwa, wskazuje jak najlepiej chronić ofiary przemocy, zobowiązuje państwa do budowania systemu wsparcia osób krzywdzonych, do tworzenia programów terapii dla sprawców, do prowadzenia szkoleń dla urzędników i tworzenia kampanii edukacyjnych. Zobowiązuje do prowadzenia całościowej i skoordynowanej polityki państwa z udziałem wielu podmiotów oraz do stawiania na pierwszym miejscu praw osób doświadczających przemocy.

Konwencja ma zastosowanie do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej i seksualnej. Zwraca uwagę na fakt, iż kobiety i dziewczęta są bardziej niż mężczyźni narażone na przemoc ze względu na płeć oraz że przemoc domowa dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu. Konwencja zaznacza jednak, że mężczyźni także mogą być jej ofiarami. Konwencja wyraźnie zachęca państwa do tego, aby stosowały jej postanowienia do wszystkich osób dotkniętych przemocą. Konwencja poświęca uwagę także dzieciom, uznając, że dzieci są ofiarami przemocy domowej nie tylko wtedy, kiedy same jej doświadczają, ale również jako jej świadkowie.

Warto zauważyć, że system zarysowany w Konwencji w zasadniczym stopniu odpowiada temu, co od dawna postuluje się w Polsce, jeżeli chodzi o tworzenie mechanizmów efektywnego przeciwdziałania przemocy. Specjaliści pomagający ofiarom, przedstawiciele instytucji i organizacji przeciwdziałających przemocy w Polsce zwracają uwagę, że pełna implementacja Konwencji uzupełniłaby luki w systemie, na które od dawna wskazują. Konwencja z jednej strony daje konkretne wytyczne dotyczące budowy systemu przeciwdziałania przemocy, z drugiej wskazuje na pewien kontekst i przyczyny zjawiska przemocy domowej i przemocy wobec kobiet. Dostrzega ona strukturalny charakter zjawiska przemocy oraz wiąże go z historycznie uwarunkowaną nierównością kobiet i mężczyzn. Szczególną uwagę zwraca na stereotypy i uprzedzenia oraz nierówne traktowanie kobiet w różnych sferach życia, które wpływają na skalę zjawiska przemocy wobec kobiet i stanowią źródło naruszenia ich praw.²²²³ Konwencja uznaje, że brak równości jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem przemocy wobec kobiet. Przemoc jest bowiem także przeszkodą w zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn.

W konsekwencji Konwencja wskazuje pewne metody przeciwdziałania przemocy opierające się na założeniu, że istotne znaczenie dla zapobiegania przemocy wobec kobiet mają działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn.

W tym miejscu warto zauważyć, że nie jest to pierwszy międzynarodowy dokument, który wskazuje na te zależności. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca

²² Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami, analiza i zalecenia, Warszawa, lipiec 2013r:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_Rzecznika_Praw_Obywatelskich_2013_Nr_7.pdf

²³ Prof. dr hab. Eleonora Zielińska, Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jej ogólna ocena oraz celowość przystąpienia do niej przez Rzeczpospolitą Polską: https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_Zieli%C5%84ska%20E_Konwencja%20RE.pdf

decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW stanowi, iż „przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej płeć, tożsamość płciową lub ekspresję płciową, lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej płci, rozumiana jest jako przemoc na tle płciowym. Może ona powodować krzywdę o charakterze fizycznym, seksualnym, emocjonalnym lub psychologicznym lub szkodę o charakterze ekonomicznym. Przemoc na tle płciowym jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt, napaść na tle seksualnym i molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takie jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tak zwane przestępstwa popełniane „w imię honoru”. 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 wiktyimizacji, zastraszania i odwetu.”²⁴

Obowiązująca w Polsce Konwencja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (CEDAW) w art. 5 nakłada na państwa obowiązek podjęcia odpowiednich środków w celu zmiany społecznych i kulturalnych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet, tak aby wyeliminować przesady, zwyczaje oraz inne praktyki opierające się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety.²⁵

Komitet CEDAW, ciało monitorujące wdrożenie tej Konwencji, w Komentarzu Ogólnym nr 35 do art. 10, podkreśla, że Komitet traktuje przemoc wobec kobiet ze względu na płeć jako jeden z kluczowych czynników pogłębiających niższy status kobiet i cementujący stereotypowe role społeczne. W wielu swoich wystąpieniach Komitet podkreślał, że przemoc jest istotną przeszkodą dla osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn oraz pełnego korzystania przez kobiety z podstawowych praw i wolności zawartych w Konwencji CEDAW.

Ponadto warto zwrócić uwagę na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wydaje wyroki w oparciu o przepisy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której stroną jest również Polska. Według orzecznictwa Trybunału ochrona przed przemocą jest jednym z obowiązków państwa, którego zaniechanie może być uznane za naruszenie praw człowieka.^{26,27,28}

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przemoc wobec kobiet i przemoc domowa jest poważnym naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka - prawa do życia i zdrowia, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, stanowi także naruszenie zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz jest formą dyskryminacji ze względu na płeć.

Jednym z najważniejszych orzeczeń Trybunału dotyczących przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie jest sprawa *Opuz przeciwko Turcji*. Skarżącą była ofiarą przemocy ze strony męża. Ofiarą ataków padała także jej matka. Skarżąca, podczas jednego ze zdarzeń, odniosła kilka ran kłutych. Mężczyzna nie poniósł żadnych poważnych konsekwencji. Kobiety składały wcześniej zawiadomienia o przemocę, ale sprawca otrzymywał co najwyżej kary pieniężne. W większości przypadków decydowały się wycofać skargę w obawie przed zemstą. Kiedy kobiety zdecydowały się uciec, mężczyzna zabił matkę skarżącej. Trybunał stwierdził naruszenie przez Turcję art. 2 Konwencji (prawo do życia). Trybunał ocenił, że na podstawie artykułu 2 państwo ma obowiązek chronić prawo do życia jednostek przed naruszeniem go przez inne osoby. Podkreślił, że władze wiedziały, że kobietom grozi bezpośrednie i realne zagrożenie ze strony mężczyzny, ale nie wdrożyły środków, które miałyby je przed nim ochronić. Trybunał uznał, że prawo powinno

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

²⁵ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 nr 10 poz. 71): <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19820100071>

²⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284): <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19930610284>

²⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka został powołany na podstawie zapisów Konwencji Rady Europy o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konwencja ta została sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku, a weszła w życie w dniu 8 września 1953 roku. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 19 stycznia 1993 roku.

²⁸ Zgodnie z informacją zawartą na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości:

Europejski Trybunał Praw Człowieka jest organem sądownictwa międzynarodowego, do którego obywatele państw, które ratyfikowały Konwencję mogą składać skargi. Trybunał rozpoznając skargi tworzy jednocześnie wspólne zasady i standardy w sferze praw człowieka, które Państwa - Strony zobowiązane są zapewnić jednostce: <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/przeciwdzialanie-przemocy-w-rozynie/ogolne/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-strasburgu/>

przewidywać - pomimo wycofywania skarg przez pokrzywdzone - możliwość ścigania sprawcy z powodu niebezpiecznych zachowań i ciągłego zagrożenia, które stanowił dla skarżącej. Tym samym, w ocenie Trybunału, państwo nie zapewniło efektywnego systemu, w którym przemoc domowa byłaby karana, a prawa osób jej doświadczających odpowiednio chronione.

Trybunał stwierdził również naruszenie art. 3 (zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania) ze względu na niewywiązanie się przez państwo z obowiązku zapewnienia skarżącej stosownej ochrony przed atakami. Ponadto Trybunał uznał, iż doszło do naruszenia art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji) w zw. z art. 2 i 3 Konwencji. Trybunał podkreślił w tym kontekście, że przemoc, której doświadczyła skarżąca i jej matka może być uznana za przemoc opartą na kryterium płci stanowiącą formę dyskryminacji kobiet.²⁹³⁰ Tym samym Trybunał przesądził o odpowiedzialności państwa za bierność wobec przemocy domowej i dyskryminację osób jej doświadczających.³²

Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi zatem na stanowisku, że państwo ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, a zaniechanie tego obowiązku może być uznane za naruszenie praw człowieka, a tym samym niewypełnienie zobowiązań państwa.

²⁹ Opuz przeciwko Turcji (skarga 33401/02), wyrok z dnia 9 czerwca 2009 roku:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["CASE OF OPUZ v. TURKEY \(Application no. 33401/02\)"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-92945"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

³⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2001 roku, Opuz przeciwko Turcji, skarga nr 33401/02:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["33401/02"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-92945"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

³¹ Morawska Elżbieta Hanna, Odpowiedzialność państwa za bierność wobec przemocy domowej i dyskryminację jej ofiar, glosa do wyroku ETPC z dnia 9 czerwca 2009 r. 33401/02:

<http://www.lex.pl/eps-akt/-/akt/glosa-do-wyroku-etpc-z-dnia-9-czerwca-2009-r-3340102-2>

³² Informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie: <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie/sluzby/informator-dla-sedziow-prokuratorow-i-kuratorow-sadowych-dotyczacy-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/>

MIEJSCE KONWENCJI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Z chwilą ratyfikacji Konwencja stała się źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Według polskiego prawa w hierarchii aktów prawnych Konwencja znajduje się niżej niż Konstytucja, ale wyżej niż ustawy - stąd potrzeba dostosowania przepisów ustaw do treści Konwencji.

Zgodnie z Konstytucją, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87). Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art.91).³³

Polska jest również stroną Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku, na mocy której jest zobowiązana uznawać prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym.

Ta zasada odnosi się do całego prawa krajowego, a więc również do Konstytucji. Polska, jako strona Konwencji, zobowiązała się do niewykorzystywania prawa krajowego jako pretekstu do niewykonywania zapisów traktatów. Tym samym, jeśli Polska nie wykonuje zobowiązań traktatowych, ponosi odpowiedzialność na podstawie praw międzynarodowego, jak również jest zobowiązana podjąć niezwłocznie kroki w celu dostosowania swojego prawodawstwa do wymogów konwencyjnych.

RZĄDOWE PROGRAMY I PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA WDROŻENIE KONWENCJI

Funkcję podstawowego dokumentu, w którym sformułowano zadania związane z wykonaniem Konwencji, pełnił w latach 2013-2016 Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania (Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016).³⁴ Formułował szereg celów w odniesieniu do wdrożenia postanowień Konwencji, przewidywał harmonogramy realizacji zadań oraz wskazywał podmioty odpowiedzialne za poszczególne działania. Jednym z celów szczegółowych była ratyfikacja i wdrożenie Konwencji. Koordynację wdrożenia Konwencji Program powierzał Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania wyznaczając do współpracy Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej,

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>

³⁴ Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016; <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosci/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2013-2016>

Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Finansów. Zadanie to miało być realizowane od roku 2014 - nie wskazano daty końcowej. Z raportu dotyczącego wykonania Krajowego Programu za rok 2016 wynika, że w drugiej połowie roku powstał spór kompetencyjny dotyczący tego, kto ma koordynować zadania związane z wdrożeniem Konwencji.³⁵

W raporcie Pełnomocnika stwierdzono iż: „Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, obok Ministra Sprawiedliwości i Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest jednym z organów, którym powierzono wykonanie postanowień Konwencji.³⁶ Powyżej wskazane rozwiązanie prawne w opinii Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania powoduje, iż żaden z trzech ww. organów nie pełni roli koordynującej przy wykonywaniu powierzonego zadania (...) Pełnomocnik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych oraz do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o wyrażenie zgody na pełnienie przez nich roli koordynatora w zakresie wykonywania postanowień Konwencji. Zarówno Minister Spraw Zagranicznych, jak i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odmówili pełnienia funkcji koordynującej z uwagi na brak ich właściwości w tym zakresie. W związku z powyższym w dniu 19 września 2016 r. Sekretarz do Spraw Europejskich zasugerował, w związku z utrzymującym się negatywnym sporem kompetencyjnym, pilne skierowanie tego sporu do rozstrzygnięcia przez Prezesa Rady Ministrów. (...) W dniu 9 grudnia 2016 r. Rządowe Centrum Legislacyjne poinformowało, iż na podstawie przeprowadzonej analizy postanowień uchwały nr 61/2014 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie tej nie zachodzi spór kompetencyjny wymagający rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów.”³⁷

Warto zwrócić uwagę, że ówczesny Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania dawał wskazówki dotyczące podziału kompetencji. Jednak trudniejsze wydało się jednoznaczne określenie, kto pełni rolę koordynującą wykonanie Konwencji, co ma znaczenie zwłaszcza w kontekście formułowania ogólnych stanowisk rządu czy przygotowywania sprawozdań rządowych, w szczególności w obszarach Konwencji nie przyporządkowanych konkretnym resortom.³⁸

Tym bardziej obecnie, w szczególności wobec powołania nowych urzędów centralnych oraz zmian w strukturach dotychczasowych, konieczne jest pilne określenie jednoznacznego podziału zadań związanych z wykonaniem Konwencji pomiędzy poszczególne resorty oraz jednoznaczne przypisanie roli koordynatora jednemu z ministrów bądź pełnomocników rządu. Pozwoli to uniknąć sporów kompetencyjnych w przyszłości oraz zapobiegnie obecnej sytuacji, w której nie sposób zidentyfikować w ramach administracji państwowej urzędu odpowiedzialnego za koordynację wykonania Konwencji.

Dodatkowym argumentem na rzecz konieczności pilnego przyporządkowania zadań jest brak do chwili obecnej informacji na temat opracowania bądź przyjęcia Krajowego Programu na kolejne lata - w/w Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania obowiązywał bowiem tylko do roku 2016. W drugiej połowie roku 2016 pojawiły się zapytania o prace nad kolejną jego edycją (gdyby taki dokument miał zacząć obowiązywać od początku roku 2017, prace powinny być już zaawansowane).

25 sierpnia 2016 r., do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania zwrócił się w tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich. Zwrócił on uwagę na fakt, iż zgodnie z przepisami ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, opracowanie Programu stanowi obowiązek Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (powołane przepisy stanowią, że pełnomocnik opracowuje program i przedstawia go Radzie Ministrów).³⁹ W odpowiedzi, w piśmie z dnia 14 listopada 2016 r., Pełnomocnik poinformował, iż Program

³⁵ Raport z wykonania Krajowego Program Działań na Rzecz Równego Traktowania za rok 2016: https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/raport_2016_przyjety_rm.pdf

³⁶ W raporcie Pełnomocnika w tym miejscu następuje odwołanie do Uchwały nr 61/2014 rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014r. w sprawie przedłożenia Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011r. do ratyfikacji (RM-111-2-14). W chwili obecnej pod numerem wskazanym w Raporcie znajduje się inna uchwała.

³⁷ Raport z wykonania Krajowego Program Działań na Rzecz Równego Traktowania za rok 2016: https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/raport_2016_przyjety_rm.pdf

³⁸ Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016; <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosci/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2013-2016>

³⁹ Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>
Art. 22. Pełnomocnik opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, określający cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania.

„będzie kontynuowany w nowej perspektywie czasowej, tj. w kolejnych latach kalendarzowych po 2016 r.” Wyjaśnił także, że obecnie trwają prace nad ewaluacją Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania w zakresie działań realizowanych przez poszczególne resorty.⁴⁰⁴¹

Z kolei w kwietniu 2017 roku przyszłość Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania stała się przedmiotem interpelacji poselskiej.⁴² W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił, iż: „W ramach Zespołu Monitorującego Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania w 2016 r. przeprowadzono ewaluację wewnętrzną Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 przez poszczególne resorty w odniesieniu do realizowanych przez nie działań. Dodatkowo w trakcie ww. ewaluacji członkowie Zespołu Monitorującego Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania przedstawili wstępne propozycje zagadnień i problemów, które w ich opinii powinny znaleźć się w nowej edycji Programu. W chwili obecnej trwa analiza zgłoszonych propozycji i dopiero po jej zakończeniu zostanie podjęta decyzja o rozpoczęciu prac nad opracowaniem nowej edycji Programu.”⁴³⁴⁴

Z pytaniem o plany dotyczące Krajowego Programu występowało w 2017 roku do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów także Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego. W odpowiedzi urząd wyjaśnił, iż przeprowadzona w 2016 roku ewaluacja wykazała, iż Program jest istotnym instrumentem w realizacji polityki równego traktowania i że prace nad nim powinny się rozpocząć w drugiej połowie 2017 roku.⁴⁵

Do chwili obecnej brak informacji, kiedy i czy rzeczywiście Program zostanie uchwalony.

Analizując kwestie rządowych programów oraz podmiotów odpowiedzialnych za realizację Konwencji nie sposób nie wspomnieć o Programie, który regulował kwestie przeciwdziałania przemocy w rodzinie jeszcze przed ratyfikacją Konwencji i nadal jest podstawą działań w tym obszarze – jest to Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020). Jego celem jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce. Rząd jest zobowiązany do przygotowania Programu ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.⁴⁶ Program na szczeblu centralnym jest realizowany przez Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, którym jest sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.⁴⁷

Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jest Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. W jego skład wchodzi przedstawiciele administracji, samorządu, organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Obecnie postuluje się szerszy udział w pracach zespołu organizacji, które mają duże doświadczenie w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz zwłaszcza

Art. 23. Pełnomocnik opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy, zawierające raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania.

⁴⁰ Co dalej z Krajowym Programem Działań na Rzecz Równego Traktowania: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-dalej-z-krajowym-programem-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-minister-adam-lipinski-odpowiada>

⁴¹ Odpowiedź Pełnomocnika Rządu: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/odpowiedz_SORT.pdf

⁴² Interpelacja nr 11983 do prezesa Rady Ministrów w sprawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania Zgłaszający: Monika Wielichowska: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5292C6FE>

⁴³ Odpowiedź na interpelację nr 11983 w sprawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania Odpowiadający: sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Adam Lipiński: <http://orka.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59644BFF>

⁴⁴ Rząd nie spieszy się z przyjęciem dokumentu mającego pomóc w walce z rasizmem i dyskryminacją: <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/170609224-Program-rownego-traktowania-poczeka.html#ap-1>

⁴⁵ Pismo z dnia 11 lipca 2017 roku, przekazane przez Centrum Informacyjne Rządu Polskiemu Towarzystwu Prawa Antydyskryminacyjnego.

⁴⁶ Akty prawne i inne dokumenty dotyczące Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie: <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie/ogolne/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020/>

⁴⁷ Projekt sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.: <https://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020-od-1-stycznia-2016-r-do-31-grudnia-2016-r-projekt-z-22-sierpnia-2017-r/>

w przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet.⁴⁸ Szeroka współpraca różnych podmiotów na rzecz wspólnego przeciwdziałania przemocy domowej oraz przemocy wobec kobiet to także jeden z postulatów Konwencji (art. 9).

⁴⁸ Informacja w sprawie powołania Zespołu Monitorującego do Sprawy Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie - III kadencja: <https://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/zespol-monitorujacy-ds-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/>

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI KONWENCJI

Już na etapie podejmowania decyzji o podpisaniu, a następnie o ratyfikacji Konwencji, analizowano polski system prawny pod kątem zgodności przepisów krajowych z jej uregulowaniami. Wskazano wówczas rozbieżności, niemniej większości z nich do dnia dzisiejszego nie usunięto. Wiele do życzenia pozostawia cała organizacja systemu wsparcia dla osób doświadczających przemocy. Braki występują nie tylko na poziomie prawodawstwa, ale także - według przeważającej opinii ekspertów - na poziomie realizacji zadań. Potwierdzają to dostępne wyniki badań oraz raport Najwyższej Izby Kontroli.⁴⁹ W wielu miejscach w Polsce brakuje wyspecjalizowanych miejsc świadczących osobom doświadczającym przemocy pomoc prawną oraz psychologiczną, brakuje także łatwo dostępnych schronisk.⁵⁰ Wiele wątpliwości co do skuteczności pojawia się także w odniesieniu do lokalnych programów przeciwdziałania przemocy oraz działania zespołów interdyscyplinarnych.⁵¹⁵²

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Przez wiele lat organizacje społeczne walczące z przemocą były ważnym filarem systemu wsparcia dla osób jej doświadczających. Jednak w ostatnim czasie ich sytuacja znacząco się pogorszyła z powodu braku

⁴⁹ Ocena efektywności systemu przeciwdziałania przemocy przez profesjonalistów – raport z badań:

<https://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/diagnoza-zjawiska-przemocy-w-rodzinie-w-polsce/>

Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową, raport NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf>

⁵⁰ Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową, raport NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf>

⁵¹ Zespoły interdyscyplinarne powoływane są na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz towarzyszących jej regulacji prawa miejscowego. Celem działania Zespołu jest koordynowanie systemu przeciwdziałania przemocy domowej na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego – w obszarze gminy. Zespół to grupa ludzi, specjalistów z różnych dziedzin, zajmująca się rozwiązaniem konkretnego problemu przy wykorzystaniu zasobów będących w dyspozycji każdego z członków takiego Zespołu. Jego funkcjonowanie określone jest w drodze porozumień zawartych między gminą a podmiotami niosącymi pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

⁵² Fundacja Feminoteka. Lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie a perspektywa płci. Raport. Wzorcowy program: <http://feminoteka.pl/lokalne-programy-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-a-perspektywa-plci-raport-wzorcowy-program/>

dofinansowania z funduszy rządowych. Państwo jest zobowiązane do wspierania organizacji pozarządowych działających na rzecz przeciwdziałania przemocy na podstawie wielu aktów prawnych - w tym Konwencji Stambulskiej. W art. 9 stanowi ona, iż „strony uznają, zachęcają i wspierają, na wszystkich szczeblach, działania w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet podejmowane przez odpowiednie organizacje pozarządowe oraz przez społeczeństwo obywatelskie, a także nawiążą skuteczną współpracę z tymi organizacjami”. W art. 8 Konwencja stanowi, iż „strony przeznaczą odpowiednie środki finansowe i zasoby ludzkie, by właściwie wdrażać zintegrowaną politykę, działania i programy mające na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji, w tym również podejmowane przez organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie”.

Takie samo zobowiązanie wynika z 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, która stanowi, iż państwa członkowskie powinny zachęcać do działania organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym uznane i aktywne organizacje pozarządowe pracujące z ofiarami przestępstw, a także blisko z tymi organizacjami współpracować.⁵³

Warto zwrócić także uwagę na opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet, który stwierdził, iż: „Rządy powinny doceniać i wspierać, w tym finansowo, prace organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie poddając się przy tym pokusie ich kontroli lub ograniczenia ich niezależności, oraz korzystać z ich doświadczeń włączając do wspólnego działania na rzecz budowy systemu.”⁵⁴

ROLA EDUKACJI

W systemie przeciwdziałania przemocy brakuje także stosownej edukacji. W zwalczaniu przemocy przeszkadzają związane z nią stereotypy (przemoc jest problemem nielicznych rodzin, przemoc występuje tylko w rodzinach o niskim statusie materialnym bądź w rodzinach patologicznych, przemoc jest problemem związanym z alkoholem), obarczanie winą i odpowiedzialnością osób doświadczających przemocy oraz założenie, że przemoc jest prywatną sprawą rodziny - co odcina osoby doświadczające przemocy od możliwości uzyskania wsparcia, potęguje ich samotność, obciąża odpowiedzialnością, a zdejmując odpowiedzialność ze sprawców i pozwala zapomnieć, że przemoc stanowi problem całego społeczeństwa. Brakuje także edukacji antydyskryminacyjnej. Wciąż zakorzenione stereotypy związane z płcią zmniejszają możliwości kobiet do podejmowania działań i zwiększają ich podatność na przemoc domową. Bez walki z dyskryminacją i stereotypami przeciwdziałanie przemocy jest znacznie utrudnione, jeśli nie niemożliwe.

Na wiele z tych braków zwrócił uwagę raport pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli. Braki wykazało także badanie przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 roku, zwracając na nie także uwagę organizacje pozarządowe.⁵⁵⁵⁶ W niniejszym opracowaniu poddano analizie jedynie wybrane zagadnienia związane z implementacją przepisów Konwencji, mając świadomość, że jest to

⁵³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW:

https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/dyrektywa_ustanawiajaca_normy_minimalne_w_zakresie_praw_wsparcia_i_ochrony_ofiar_przestepstw_oraz_zastepujaca_decyzje_ramowa_rady_2001220wsisw.pdf

⁵⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania przemocy domowej wobec kobiet: https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/opinia_ekes_przemoc.pdf

⁵⁵ NIK o pomocy osobom dotkniętym przemocą domową: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietym-przemoca-domowa.html>

⁵⁶ Diagnoza i porównanie skali zjawiska przemocy w rodzinie oraz ocena efektywności działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie: <https://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/diagnoza-zjawiska-przemocy-w-rodzinie-w-polsce/>

⁵⁷ Dość milczenia. Przemoc seksualna wobec kobiet i problem gwałtu w Polsce: <http://feminoteka.pl/dosc-milczenia-przemoc-seksualna-wobec-kobiet-i-problem-gwaltu-w-polsce/>

Lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie a perspektywa płci. Raport. Wzorcowy program <http://feminoteka.pl/lokalne-programy-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-a-perspektywa-plci-raport-wzorcowy-program/>

Fundacja Pozytywnych Zmian: <http://pozytywnezmiany.org/multimedia/raporty/>

Centrum Praw Kobiet: <http://www.cpk.org.pl/239,raporty.html>

niewielki wycinek problemów. W szerszym zakresie stan wdrożenia Konwencji będzie analizowany przez organizacje pozarządowe w ramach procedury monitorującej opracowanej przez powołaną na mocy Konwencji grupę ekspercką GREVIO.

1. DEFINICJA PRZEMOCY W KONWENCJI (ART. 3)

Konwencja Stambulska definiuje przemoc domową jako wszelkie akty fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej przemocy występujące w rodzinie lub gospodarstwie domowym. Zaznacza, iż do przemocy dochodzić może pomiędzy byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania czy nie. Rozróżnia więc ona cztery formy przemocy: fizyczną, psychiczną, seksualną oraz ekonomiczną (art.3).

Według artykułu 3a „przemoc wobec kobiet” rozumie się jako naruszenie praw człowieka oraz formę dyskryminacji kobiet, w tym wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które prowadzą lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, sytuacje przymusu lub arbitralnego pozbawienia wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym.

Definicja przemocy, zawarta w Konwencji, pokrywa się z psychologicznymi definicjami przemocy, używanymi od dawna przez specjalistów pomagających osobom doświadczającym przemocy, także w Polsce.⁵⁸ Dwa elementy definicji, których brakuje w polskim systemie prawnym to - w zakresie przedmiotowym - przemoc ekonomiczna, oraz - w zakresie podmiotowym - objęcie definicją przemocy domowej byłych małżonków i partnerów.

1.1 PRZEDMIOTOWY ZAKRES DEFINICJI - KWESTIA PRZEMOCY EKONOMICZNEJ

Analizując polskie uregulowania prawne pod kątem zgodności z przepisami Konwencji, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na brak uwzględnienia w naszym ustawodawstwie oraz systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, kwestii przemocy ekonomicznej. Konwencja uwzględnia przemoc ekonomiczną, uznając ją wprost za jedną z form przemocy domowej.

⁵⁸ Przemoc w rodzinie, poradnik dla ofiar przemocy w rodzinie, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Instytut Psychologii Zdrowia, Warszawa 2002

I. Pospiszyl, Razem przeciwko przemocy, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1999

M. Pietruszka, Przemoc - wyzwania dla świata, Niebieska Linia nr 23 z 2002

J. Mallibruda, Patrząc na przemoc, Świat Problemów nr 5(40) z 1996

J. Mellibruda, Wybrane problemy patologii życia rodzinnego. Podręcznik akademicki. Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej. Gdańsk, GWP 2002

A. Lipowska-Teutsch, Wychować, wyzwolić, wyleczyć, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998

P.R. Salber, M.D. i E. Taliaferro, „O przemocy domowej. Poradnik dla lekarza pierwszego kontaktu.” Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998,

Przemoc ekonomiczna to szeroki wachlarz nadużyć ekonomicznych, których celem jest utrzymanie dominacji i kontrola partnerki lub partnera. Przemoc ekonomiczna polegać może między innymi na wydziałaniu pieniędzy, uporczywym i upokarzającym kontrolowaniu i rozliczaniu wydatków, na odbieraniu dochodów, niełożeniu na rodzinę, niepłaceniu alimentów, uzależnianiu przekazania środków finansowych od spełnienia rozmaitych warunków, wyłączeniu z podejmowania decyzji finansowych, na zakazywaniu lub utrudnianiu podjęcia pracy, a także na zabieraniu rzeczy oraz na niszczeniu ich. Częstą formą przemocy ekonomicznej jest także uniemożliwianie korzystania z majątku wspólnego oraz wymuszanie podpisywania rozmaitych pełnomocnictw i umów (np. sprzedaży nieruchomości lub kredytu).

Na kwestię potrzeby wyróżniania przemocy ekonomicznej, jako rodzaju przemocy, zwraca uwagę analiza przygotowana przez Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu pod koniec 2015 roku, w której stwierdzono, iż przemoc ekonomiczna jest poważnym problemem społecznym, o zasięgu globalnym.⁵⁹ Przemoc ekonomiczną stosować mogą zarówno mężczyźni, jak i kobiety, ale statystyki pokazują, że kobiety znacznie częściej padają jej ofiarą. Przemoc ekonomiczna może być jedną formą przemocy, choć najczęściej współwystępuje z innymi formami.⁶⁰

PRZEMOC EKONOMICZNA W POLSKIM USTAWODAWSTWIE

Pojęcia „przemoc ekonomiczna”, ani jego definicji, nie zawarto w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definiującej na gruncie prawa polskiego „przemoc w rodzinie”.⁶¹ Przez przemoc w rodzinie należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, 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 (art. 2). Definicja ta obejmuje więc jedynie przemoc fizyczną, psychiczną i seksualną i różni się od definicji zawartej w Konwencji.

Aktem prawnym, w którym zawarto postanowienia, które mogą służyć zapobieganiu przemocy ekonomicznej - niemniej tylko w wąskim zakresie - jest polski Kodeks rodzinny i opiekuńczy.⁶² Ustanawia on zasadę, według której małżonkowie powinni żyć na takim samym poziomie, nawet jeżeli tylko jeden z nich pracuje zarobkowo oraz że osobiste starania o wychowanie dzieci i praca we wspólnym gospodarstwie domowym są zaspokajaniem potrzeb rodziny (takim samym jak praca zarobkowa). Ustanawia także obowiązki alimentacyjne członków rodziny oraz regułę, że małżonkowie są tak samo uprawnieni do zarządu majątkiem wspólnym. Można więc przyjąć, że zakaz stosowania przemocy ekonomicznej wynika pośrednio z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Nie używa on jednak pojęcia przemocy ekonomicznej, nie definiuje jej, nie reguluje tych kwestii całościowo oraz nie przewiduje sankcji za jej stosowanie.

Brak również definicji przemocy ekonomicznej w polskim prawie karnym. Zachowania, których dopuszczają się sprawcy przemocy domowej kwalifikować możemy jako różne przestępstwa przewidziane w Kodeksie karnym: znęcanie się (art. 207), spowodowanie uszczerbku na zdrowiu (art. 156, 157), groźby karalne (art. 190), zgwałcenie (art. 197), uporczywe nękanie (190a), niealimentacja (art. 209) lub zmuszanie do określonego działania lub zaniechania (art. 191). Najważniejszym uregulowaniem dotyczącym przemocy jest art. 207 Kodeksu karnego:

§ 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁵⁹ Jagoda Tracz-Dral, Przemoc ekonomiczna, Kancelaria senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/135/plik/ot-639_do_internetu.pdf

⁶⁰ Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce wobec kobiet i wobec mężczyzn. Część I – Raport z badań Ogólnopolskich. Wyniki badań TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, listopad 2010.

⁶¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051801493>

⁶² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 1964 nr 9 poz. 59): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19640090059>

§ 1a. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli czyn określony w § 1 lub 1a połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1–2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Wykorzystanie art. 207 kk pod kątem jego użyteczności w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie było już wielokrotnie analizowane, w tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że nie zawiera on pojęcia „znęcania” ekonomicznego. Brak ujęcia w art. 207 przemocy ekonomicznej powoduje, że wiele aktów tej przemocy definiowanej zgodnie z Konwencją, w Polsce nie jest uznawanych za przestępstwo. W niektórych sytuacjach zachowania sprawców będące przemocą ekonomiczną mogą być zakwalifikowane jako przemoc psychiczna, ale nie we wszystkich. Brak jasnego zdefiniowania przemocy ekonomicznej w polskich przepisach, powoduje, iż nie znajduje ona odzwierciedlenia w opisie czynu i może prowadzić do braku pociągania do odpowiedzialności osób stosujących przemoc ekonomiczną.⁶³⁶⁴

PRÓBY UREGULOWANIA KWESTII ZWIĄZANYCH Z PRZEMOCĄ EKONOMICZNĄ

Polskie organizacje społeczne, które pomagają osobom doświadczającym przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, od dawna podnoszą konieczność wprowadzenia pojęcia przemocy ekonomicznej do krajowego systemu prawnego.⁶⁵

Brak tego pojęcia skutkujący niezgodnością w tym zakresie krajowych uregulowań z Konwencją, zauważono już podczas analiz towarzyszących jej podpisaniu i ratyfikacji - taką informację zawiera uzasadnienie do ustawy ratyfikacyjnej.⁶⁶ Wskazywano w nim art. 12 Konwencji, który zobowiązuje do przyjęcia niezbędnych regulacji prawnych i innych rozwiązań mających zapobiegać wszystkim formom przemocy objętym zakresem Konwencji, czyli również przemocy ekonomicznej oraz art. 13, który zwraca uwagę na zasadność regularnego promowania lub realizowania programów na rzecz podnoszenia świadomości oraz lepszego rozumienia przez społeczeństwo różnych przejawów wszystkich form przemocy. Odwołano się także do art. 15, który nakłada na państwa obowiązek zorganizowania lub wznowienia szkoleń adresowanych do osób mających zawodowy kontakt z osobami doświadczającymi przemocy lub jej sprawcami.⁶⁷

Konieczność dokonania kompleksowej analizy w tym zakresie była również jednym z elementów Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016. Jeden z celów szczegółowych przewidywał dokonanie analizy „miejsca przemocy ekonomicznej w polskim systemie prawnym pozwalającej na zdiagnozowanie czy obecne prawo jest wystarczające żeby ścigać sprawców przemocy ekonomicznej i jasno odczytywać jej przesłanki.” Drugim celem było „ewentualne zdefiniowanie i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zagadnienia przemocy ekonomicznej - w zależności

⁶³ Przemoc ekonomiczna wymaga zdefiniowania, Lex, 15 kwietnia 2015: <http://www.lex.pl/czytaj/-artykul/przemoc-ekonomiczna-wymaga-zdefiniowania>

⁶⁴ Grzegorz Wrona, Konflikt a przemoc. Zastosowanie art. 207 KK w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Praca doktorska. Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji. Warszawa 2017.

⁶⁵ Przemoc ekonomiczna, Natalia Ciuruś, Niebieska Linia <http://www.niebieskalinia.pl/edukacja/materialy-edukacyjne/artykuly/5587-przemoc-ekonomiczna>

Na krótkiej smyczy, Agnieszka Jucewicz, Wysokie Obcasy http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53664,17951232,Przemoc_ekonomiczna__Na_krotkiej_smyczy.html?disableRedirects=true

Czym jest przemoc ekonomiczna, Aleksandra Szyłto, Wysokie Obcasy <http://www.finance.cpk.org.pl/72,podsumowanie.html>

Zapis dyskusji ekspertów i ekspertek w ISP <https://www.youtube.com/watch?v=AFSsBonAeH4>

⁶⁶ Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011r: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2515>

⁶⁷ Druk nr 2515, Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011r: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2515>

od wyniku analizy.” W harmonogramie oba działania zaplanowane były na rok 2014, zaznaczono, że ostateczny kształt przepisów zależeć będzie od rozstrzygnięć na poziomie polskiego parlamentu.⁶⁸ Do końca 2016 roku - kiedy Krajowy Program stracił ważność - nie podjęto jednak żadnych wiążących decyzji. Również w sprawozdaniu z 2013 r. z Krajowego Programu na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie wielokrotnie zauważono występowanie przemocy ekonomicznej, co jednak nie spowodowało jej systemowego ujęcia w aktualnie obowiązującym Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.⁶⁹

Natomiast w sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania za rok 2016, stwierdzono, iż: „Przemoc ekonomiczna nie została zdefiniowana ale póki co należy ją traktować jako formę przemocy psychicznej [...]. W odniesieniu do przemocy ekonomicznej stosuje się bowiem takie same działania, jakie zostały przewidziane dla innych form przemocy, czyli pomoc w postaci bezpłatnego poradnictwa, interwencji kryzysowej i wsparcia, ochrony przed dalszym krzywdzeniem, zapewnienia bezpiecznego schronienia.”⁷⁰ W opinii Amnesty International taka interpretacja nie wypełni luki w przepisach. Dla osiągnięcia zmiany w zakresie ochrony przed przemocą ekonomiczną konieczna jest zmiana przepisów oraz intensywniejsze działania edukacyjne.

SYSTEMOWE PODEJŚCIE DO ZWALCZANIA PRZEMOCY EKONOMICZNEJ

Walka z przemocą ekonomiczną powinna mieć charakter systemowy.

Art. 18 Konwencji zobowiązuje państwa, aby zapewniły, że przyjmowane przez nie środki miały na celu umacnianie samodzielnej pozycji i niezależności ekonomicznej kobiet doświadczających przemocy. Działania na rzecz samodzielności ekonomicznej kobiet są bowiem działaniami na rzecz przeciwdziałania przemocy. Przeciwdziałanie przemocy ekonomicznej powinno być zintegrowane z działaniami na rzecz wzmacniania kobiet i równego statusu na różnych polach, szczególnie na rynku pracy. Z kolei w procesie edukacji nie może zabraknąć wszechstronnych działań skoncentrowanych na wspieraniu kobiet w dążeniu do niezależności ekonomicznej.

Eksperti wspierający osoby doświadczające przemocy wskazują, że przemoc ekonomiczna jest konsekwencją mocno zakorzenionego w polskim społeczeństwie podziału ról między płciami. Mężczyźni wykonują prace, które powodują, iż mają dostęp do środków finansowych, kobiety częściej wykonują inny (albo także inny) rodzaj prac - jest to praca w domu, związana z wychowaniem dzieci, opieką nad osobami starszymi.”⁷¹

Powoduje to, że kobiety częściej stają się ekonomicznie zależne od drugiej osoby, a tym samym podatne na wszelkie rodzaje przemocy. Mechanizm przemocy powoduje utrwalenie następującego stanu: „przemocowy” partner zakazuje partnerce pracy albo bardzo ją utrudnia, mając świadomość, że osoba pozbawiona środków finansowych i wsparcia środowiska jest bardziej od niego zależna. Dodatkowo, kobiety, które nie pracują zawodowo same czasem żywią błędne przekonane, że zarabiający mężczyzna ma wyłączne prawo do decydowania o sposobie wydatkowania pieniędzy, a zaspokajanie potrzeb rodziny zależy tylko od jego dobrej woli. Nawet jeśli kobieta pracuje, to jej sytuacja finansowa często nie jest na tyle dobra, aby mogła, nawet w sytuacji zagrożenia, opuścić wspólny dom i utrzymać siebie, dzieci (jednocześnie polskie prawo nie daje także możliwości szybkiego nakazania sprawcy przemocy opuszczenia miejsca

⁶⁸ Krajowy Program Działań Na Rzecz Równego Traktowania Na Lata 2013-2016:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/krajowy_program_dzialan_na_rzecz_rownego_traktowania_przyjety_na_rm_10.12.13.pdf

⁶⁹ Sprawozdanie Z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy W Rodzinie, rok 2013:

https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/krajowy_program/sprawozdania/rok-2013/sprawozdanie-z-kppwr-za-2013-r.pdf

Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020:

https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/krajowy_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf

⁷⁰ Raport z realizacji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania za rok 2016:

http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/raport_2016_przyjety_rm.pdf

⁷¹ Agata Chełstowska, Małgorzata Druciarek, Aleksandra Niżynska, Przemoc ekonomiczna w związkach. Instytut Spraw Publicznych, rok 2015: <http://www.isp.org.pl/publikacje,25,857.html>

zamieszkania). Postępowanie o alimenty trwa zwykle przez jakiś czas, a korzystanie z majątku wspólnego jest w takiej sytuacji - do zakończenia sądowych spraw majątkowych - utrudnione, a czasem niemożliwe.

Konieczność podjęcia systemowych działań na rzecz przeciwdziałania przemocy ekonomicznej zauważyło również Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, które pod koniec 2015 roku opublikowało analizę na ten temat. Wskazano w niej, iż: „najważniejszym uwarunkowanym kulturowo czynnikiem sprzyjającym stosowaniu przemocy jest bezkarność jej sprawców. Wydaje się, że aby to zmienić, niezbędne jest uzupełnienie regulacji prawnych w zakresie przemocy ekonomicznej i wytycznych do działania odpowiednich organów. Z tego też powodu należałoby podjąć na szeroką skalę działania profilaktyczne i prewencyjne, w zakresie znajomości prawa potencjalnych ofiar i skutków stosowania przemocy. W związku z tym pomocne mogą być kampanie informujące o tego rodzaju przemocy i rozpowszechnianie informacji o instytucjach niosących pomoc osobom doświadczającym przemocy oraz jej sprawcom. Pozwoli to na uzmysłowienie społeczeństwu, że działania związane z przemocą ekonomiczną, tak jak przemoc fizyczna, psychiczna i seksualna, są niedopuszczalne i podlegają karze.”⁷²

W 2015r. Instytut Spraw Publicznych prowadził badania dotyczące przemocy ekonomicznej i opublikował raport będący efektem współpracy z licznymi ekspertami i ekspertkami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.⁷³ Raport zawiera wyniki pierwszych w Polsce kompleksowych badań poświęconych wyłącznie zjawisku przemocy ekonomicznej, a także rekomendacje koniecznych zmian w prawie oraz w systemie przeciwdziałania przemocy. Pod koniec realizacji projektu zorganizowany został okrągły stół ekspercki, w którym wzięli udział reprezentanci i reprezentantki administracji rządowej, wymiaru sprawiedliwości, organizacji pozarządowych oraz osoby zainteresowane problematyką przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Ich rekomendacje to między innymi:

- uzupełnienie art. 115 Kodeksu karnego (będącego pewnego rodzaju „słownikiem” kodeksu) o definicję przemocy rodzinie i przemocy domowej zgodną z Konwencją o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz z Dyrektywą 2012/29/UE ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (czyli uwzględniającą przemoc ekonomiczną). Adresat: Ministerstwo Sprawiedliwości.
- wprowadzenie do definicji przemocy w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie sformułowania dotyczącego aspektu ekonomicznego. Zaproponowano: „umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1, 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, sformułowania dotyczącego aspektu ekonomicznego, np. mające na celu sprawowanie kontroli poprzez zasoby ekonomiczne.” Adresat: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definicji czterech rodzajów przemocy: fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej. Definicja przemocy ekonomicznej mogłaby brzmieć (za A.E. Adams): „Przemoc ekonomiczna to zachowanie mające na celu kontrolę zdolności drugiej osoby do nabywania, utrzymywania i korzystania z zasobów ekonomicznych w celu podporządkowania sobie tej osoby.” Adresat: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- nowelizacja art. 207 Kodeksu karnego poprzez poszerzenie zakresu przedmiotowego przestępstwa znęcania o aspekt seksualny i ekonomiczny, zgodnie z Konwencją o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz Dyrektywą 2012/29/UE ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. Adresat: Ministerstwo Sprawiedliwości.

W trakcie seminarium eksperckiego wypracowano także postulaty dotyczące edukacji (edukacja w zakresie przemocy ekonomicznej, prawa rodzinnego i praw osób pokrzywdzonych w szkołach, działania edukacyjne kierowane do szerokiego grona osób w zakresie dostrzegania symptomów przemocy ekonomicznej, edukacja w trakcie aplikacji prawniczych).

Warto zwrócić uwagę także na inne standardy międzynarodowe w tym zakresie. Zalecenie Rec(2002)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony kobiet przed przemocą wskazuje,

⁷² Jagoda Tracz-Dral, Przemoc ekonomiczna, Kancelaria senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/135/plik/ot-639_do_internetu.pdf

⁷³ Agata Chelstowska, Małgorzata Druciarek, Aleksandra Niżynska, Przemoc ekonomiczna w związkach. Instytut Spraw Publicznych, rok 2015: <http://www.isp.org.pl/publikacje,25,857.html>

że państwa członkowskie powinny sklasyfikować wszelkie formy przemocy w rodzinie jako przestępstwo.⁷⁴ Wymóg uwzględnienia pojęcia przemocy ekonomicznej wynika także z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 roku, ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. „Taka przemoc może obejmować przemoc fizyczną, seksualną, psychologiczną lub ekonomiczną i może powodować uraz fizyczny lub psychiczny, cierpienie moralne bądź emocjonalne lub straty majątkowe. Przemoc w bliskich związkach jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, który może skutkować systematycznymi urazami psychicznymi i fizycznymi o poważnych konsekwencjach, gdyż sprawcą jest osoba, której ofiara powinna móc ufać. Ofiary przemocy w bliskich związkach mogą zatem potrzebować szczególnych środków ochrony. Ofiarami tego rodzaju przemocy są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu.”⁷⁵

1.2 PODMIOTOWY ZAKRES DEFINICJI - KWESTIA OBJĘCIA DEFINICJĄ BYŁYCH MAŁŻONKÓW I PARTNERÓW

Zgodnie z Konwencją o przeciwdziałaniu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej, do przemocy dochodzić może nie tylko pomiędzy obecnymi partnerami i małżonkami, ale także pomiędzy osobami, które już nie pozostają ze sobą w związku.

Polska ustawa o przemocy w rodzinie zawiera definicję, według której przemoc jest zjawiskiem, które dotyczyć może tylko członków rodziny. Przez członka rodziny należy rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. W świetle przepisów Kodeksu karnego osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu.⁷⁶ Brak wskazania w definicji wprost byłych małżonków i partnerów ma praktyczne konwencje - np. osobom, które doświadczają przemocy ze strony byłego małżonka często odmawia się objęcia procedurą Niebieska Karta⁷⁷. Jest tak nawet wtedy, gdy były małżonek czasowo przebywa w mieszkaniu (potwierdza to Raport Najwyższej Izby Kontroli i obserwacje organizacji społecznych tj. Fundacja Feminoteka, Centrum Praw Kobiet, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia).⁷⁸ Dla objęcia wsparciem szerszej grupy osób oraz zarazem dostosowania polskich przepisów do przepisów Konwencji, postulowana jest zatem zmiana definicji w ustawie.

Potrzeba zmiany przepisów wynika także z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 roku, ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW: „W przypadku, gdy do przemocy dochodzi w bliskich związkach, sprawcą przemocy jest osoba, która jest aktualnym lub byłym małżonkiem,

⁷⁴ Zalecenie Rec(2002)5 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie ochrony kobiet przed przemocą: http://www.neww.org.pl/pliki/baltic/publik_1.pdf

⁷⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32012L0029>

⁷⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970880553>

⁷⁷ Zarządzenie Niebieska Karta Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. określa, że procedura „Niebieskie Karty” to ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez policjantów, zgodnie z przepisami zarządzenia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie, rozumianej w sposób określony w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

⁷⁸ NIK. Informacja o wynikach kontroli. Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. 2015 r. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietych-przemoca-domowa.html>

partnerem lub innym członkiem rodziny ofiary, niezależnie od tego, czy dzieli lub dzielił z ofiarą gospodarstwo domowe.”⁷⁹

Podsumowując, przemoc ekonomiczna wymaga zdefiniowania w odpowiednich przepisach prawa krajowego oraz włączenia do działań prewencyjnych zgodnie z wymogami Konwencji.

⁷⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiS <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=PL>

2. NAKAZ OPUSZCZENIA MIEJSCA ZAMIESZKANIA I ZAKAZ KONTAKTÓW (ART. 52 I 53)

Jednym z najważniejszych warunków skutecznego przeciwdziałania przemocy wobec kobiet oraz przemocy w rodzinie jest istnienie w systemie prawnym rozwiązań, które pozwalają szybko odizolować sprawcę od osoby doświadczającej przemocy w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jej bezpieczeństwa. Wychodząc z takiego założenia Konwencja nakłada na państwa obowiązek wprowadzenia regulacji, dzięki którym możliwe będzie wydanie wobec sprawcy nakazu opuszczenia wspólnego miejsca zamieszkania oraz zakazu kontaktów.

Zgodnie z założeniami Konwencji, niewłaściwym rozwiązaniem jest zmuszanie osoby doświadczającej przemocy do opuszczania domu i poszukiwania schronienia w schroniskach lub innych miejscach - zwłaszcza biorąc pod uwagę, że zwykle osoba taka ucieka z dziećmi i znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i osobistej. Bardziej właściwym rozwiązaniem jest nałożenie obowiązku opuszczenia domu na sprawcę.⁸⁰ Konwencja nakłada wprawdzie na państwa obowiązek stworzenia łatwo dostępnych schronisk oferujących bezpieczne zakwaterowanie i aktywną pomoc, stwierdza jednak jednocześnie, że priorytetem powinno być zapewnienie bezpieczeństwa osobom doświadczającym przemocy w ich własnym domu.

W art. 52 i 53 Konwencja doprecyzowuje, jakie warunki powinny spełniać środki zmierzające do zapewnienia takiego bezpieczeństwa. W art. 52 zobowiązuje państwa do przyjęcia regulacji prawnych (lub innych rozwiązań) niezbędnych do tego, aby właściwe władze - takie jak policja, prokuratura, sąd, mogły nakazać sprawcy opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary przemocy, zakazać mu wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę oraz zdecydować o zakazie kontaktów, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia.

Konwencja stanowi, że w/w środki mają zapewniać bezpieczeństwo nie tylko ofiarom przemocy, ale także „osobom zagrożonym przemocą” - co oznacza, że osoba, którą system ma chronić, nie musi doświadczyć przemocy, wystarczy że znajduje się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia (zgodnie z raportem wyjaśniającym bezpośrednio zagrożenie to takie, które jest nieuchronne lub już się zmaterializowało i prawdopodobnie się powtórzy).

Konwencja stanowi, że państwa mogą wprowadzić wymienione środki w formie regulacji prawnej lub w innej formie - jednak z uwagi na fakt, iż są to rozwiązania ingerujące w prawa człowieka (w szczególności w prawo

⁸⁰ Explanatory Report – CETS 210 – Violence against women and domestic violence: <https://rm.coe.int/16800d383a>

do życia prywatnego oraz prawo własności), Amnesty International postuluje ich wprowadzanie ustawą, a nie w inny sposób.⁸¹

Ważną częścią zapisów Konwencji jest stwierdzenie, że w/w środki dawać mają pierwszeństwo bezpieczeństwu ofiar. Oznacza to, że rozważając, czy zastosować środek czy nie, należy przede wszystkim mieć na względzie ten fakt (art. 56).

W dalszych uregulowaniach (art. 53) Konwencja zobowiązuje państwa do przyjęcia przepisów, które dają ofiarom prawo do wystąpienia o zakaz zbliżania lub nakaz ochrony. Aby zapewniona została zgodność z Konwencją muszą one a) umożliwiać zapewnienie ofierze natychmiastowej ochrony, b) być dostępne bez nadmiernych obciążeń finansowych lub administracyjnych dla niej, c) być wystawiane na określony okres, lub do uchylecia, d) być wystawiane w razie konieczności bez wysłuchania sprawcy e) być wystawiane ze skutkiem natychmiastowym, f) być dostępne niezależnie od innych postępowań (czyli np. niezależnie od tego, czy jest prowadzone postępowanie karne, czy rozwodowe), g) musi być możliwość wprowadzania ich także w późniejszych postępowaniach. Naruszenie zakazu zbliżania się lub nakazu ochrony podlegać musi skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym lub innym sankcjom prawnym.

2.1 POLSKIE REGULACJE PRAWNE

Eksperti pracujący w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie i organizacje społeczne (między innymi Centrum Praw Kobiet, Fundacja Feminoteka, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia, Fundacja Pozytywnych Zmian i inne) zwracają uwagę na fakt, iż w Polsce brakuje przepisów, które umożliwiłyby szybką i skuteczną izolację sprawcy od osoby doświadczającej przemocy a te, które istnieją, nie są właściwie stosowane. Brak takich rozwiązań wskazywany jest jako jeden z największych problemów polskiego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Choć w polskim prawie istnieje wiele różnych uregulowań w tym zakresie, to nie odpowiadają one na potrzeby osób doświadczających przemocy i nie spełniają warunków stawianych przez Konwencję. W praktyce częstsza jest sytuacja w której osoba doświadczająca przemocy pozostaje w domu ze sprawcą, niż taka, w której udaje się odizolować ją od agresora. Jeżeli pokrzywdzona chce zapewnić sobie bezpieczeństwo, musi sama szukać bezpiecznego schronienia. Potwierdza to raport NIK z 2015 roku prezentujący badanie ankietowe, w którym osoby uczestniczące podkreślały znaczenie odizolowania sprawcy przemocy i wskazywały, jak oceniają skuteczność takich procedur w Polsce. Przeprowadzona przez NIK analiza rozwiązań funkcjonujących w innych krajach wskazała, że za dobre rozwiązanie uważane jest natychmiastowe oddzielenie sprawcy przemocy od osoby krzywdzonej - poprzez nakazanie sprawcy opuszczenia wspólnego miejsca zamieszkania.⁸²

2.2 ZATRZYMANIE

Jednym z rozwiązań przewidzianych w polskim prawie, które skutkuje czasowym odizolowaniem sprawcy od osoby doświadczającej przemocy, jest zatrzymanie. Na podstawie Kodeksu postępowania karnego Policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, oraz zachodzi obawa, że ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa grozi. Policja ma także nie tylko prawo, ale i obowiązek zatrzymania takiej osoby, jeżeli popełniła ona przestępstwo przy użyciu broni palnej, noża lub innego niebezpiecznego przedmiotu, a zachodzi obawa, że ponownie popełni ona przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby wspólnie zamieszkującej, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa grozi (art. 244 § 1a i 1b kpk).⁸³

⁸¹ Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz. Wolters Kluwers, 2015

⁸² NIK. Informacja o wynikach kontroli. Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. 2015. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietych-przemoca-domowa.html>

⁸³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555)

Na podstawie ustawy o Policji, policja ma prawo zatrzymania osoby stwarzającej w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia (art. 15).⁸⁴ Art. 15 a) dotyczący wyłącznie zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stanowi wprost, że funkcjonariusz Policji ma prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego w trybie określonym w art. 15.

Zatrzymanie izoluje na pewien czas osobę stosującą przemoc, ale z informacji organizacji i instytucji pomagających ofiarom przemocy wynika, że nie zapewnia w sposób odpowiedni bezpieczeństwa osobom krzywdzonym, przede wszystkim ze względu na jego krótkotrwały charakter (zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 48 godzin nie zostanie przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania, oraz po kolejnych 24 godzinach, jeżeli nie postanowiono o tymczasowym aresztowaniu). Czas zatrzymania nie jest więc uzależniony od potrzeb osoby doświadczającej przemocy, lecz wynika z terminów wyznaczonych przez Kodeks postępowania karnego. Z kolei decyzja o tymczasowym aresztowaniu sprawcy zależy od tego, czy spełnione są przesłanki kodeksowe (określone w art. 258 kpk), co nie w każdym przypadku przemocy domowej ma miejsce.

Choć od kilku lat następuje wzrost liczby osób zatrzymanych w związku z podejrzeniem stosowania przemocy w rodzinie, z doświadczeń organizacji pozarządowych wciąż wynika, że polskie organy ścigania, podejmując decyzję w przedmiocie zatrzymania, rzadko dostrzegają niebezpieczeństwo w pozostawieniu sprawcy w domu. Jeżeli zagrożenie nie jest bardzo duże, ewidentne, udowodnione aktem przemocy, który już miał miejsce, rzadko dochodzi do zatrzymania sprawcy. Taki stan rzeczy potwierdzają statystyki dotyczące stosowania procedury Niebieska Karta i raport NIK.⁸⁵⁸⁶

2.3 PROBLEMY Z REGULACJĄ NAKAZU OPUSZCZENIA MIEJSCA ZAMIESZKANIA I ZAKAZ KONTAKTÓW

Według polskiego prawa, możliwe jest zastosowanie wobec sprawcy przemocy nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania oraz orzeczenia zakazu kontaktów. Niestety środki te nie spełniają w znacznym stopniu swojej funkcji i żaden z nich nie spełnia wymagań określonych w Konwencji.

Orzeczenie nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania możliwe jest na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Stanowi on, że 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.”⁸⁷ Przepis ten stanowi jednak jednocześnie, że nakaz ten może być wydany wyłącznie po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna się odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku. Nie jest to więc środek możliwy do zastosowania natychmiast. Dodatkowo z praktyki działania organizacji społecznych wynika, że czas oczekiwania na pierwszą rozprawę jest przeważnie dłuższy niż miesiąc, a sprawy rozstrzygane są dopiero na kolejnych rozprawach.⁸⁸

Podobne wnioski z analizy prowadzonych przez siebie spraw wyciągnął Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazał na ten problem w piśmie do Ministerstwa Sprawiedliwości podając przykład osoby, która złożyła skargę, ponieważ pierwsza rozprawa odbyła się dopiero po 9 miesiącach od wpływu jej

⁸⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179)

⁸⁵ NIK. Informacja o wynikach kontroli. Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. 2015.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietym-przemoca-domowa.html>

⁸⁶ Sprawozdanie z realizacji procedury Niebieska Karta: <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>

⁸⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493)

⁸⁸ *Postępowania w sprawie eksmisji sprawców przemocy trwają zbyt długo*, „Rzeczpospolita”:

<http://www.rp.pl/Nieruchomosci/305099970-RPO-postepowania-ws-eksmisji-sprawcow-przemocy-trwaja-zbyt-dlugo.html>

Centrum Praw Kobiet apeluje o prawo do natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary przemocy:

<http://www.lex.pl/czytaj/-artykul/centrum-praw-kobiet-apeluje-o-prawo-o-natychmiastowej-izolacji-sprawcy-od-ofiary-przemocy>

wniosku.⁸⁹ Dodatkowo trzeba zauważyć, że żeby uruchomić tę procedurę osoba doświadczająca przemocy musi najpierw dysponować wiedzą, że takie prawo jej przysługuje, następnie sporządzić wniosek do sądu oraz zaprezentować w sądzie materiał dowodowy, co skutecznie zniechęca pokrzywdzonych do występowania z wnioskiem. Ten stan rzeczy potwierdzają statystyki - przykładowo w 2015 roku było tylko 1406 spraw sądowych o wydanie nakazu, podczas gdy w tym samym roku doszło do zatrzymania 15 540 osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie.⁹⁰⁹¹⁹²

Orzeczenie nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania możliwe jest także na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jednak wiąże się z tym zwykle jeszcze dłużej trwająca procedura. Jest to możliwe także podczas postępowania rozwodowego, ale wymaga wniesienia pozwu o rozwód.

Żaden z tych środków nie spełnia wymogów Konwencji, która stanowi, że nakazy muszą być możliwe do zastosowania szybko, a po drugie mają być dostępne bez nadmiernych obciążeń finansowych lub administracyjnych dla osoby doświadczającej przemocy.

Nakaz opuszczenia mieszkania oraz zakaz kontaktów mogą być stosowane również w postępowaniu karnym - na każdym jego etapie. Szczegółowe ich omówienie w tym miejscu nie jest możliwe, zaznaczyć jedynie należy, że Policja nie ma prawa zastosować tych środków przed wszczęciem postępowania karnego. W konsekwencji, jeżeli w opinii organów nie ma wystarczających powodów, żeby prowadzić postępowanie, nie ma też możliwości wydania przykładowo zakazu kontaktów. Warto przypomnieć, że w sprawach przemocy możliwe jest wszczęcie procedury Niebieska Karta, jeszcze zanim zostanie wszczęte postępowanie karne, czyli przyjmuje się, że jest możliwe zidentyfikowanie zjawiska, nawet jeżeli nie kwalifikujemy go jeszcze jako przestępstwo. W ramach tej procedury nie ma jednak możliwości zastosowania nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania (sprawca może jedynie dobrowolnie opuścić dom, jeżeli podejmie taką decyzję).

Organizacje społeczne przypominają także, że nakaz opuszczenia mieszkania czy zakaz kontaktów orzekany jest zwykle nie zaraz po rozpoczęciu postępowania, ale dłuższy czas po jego wszczęciu. Dodatkowo oba te środki nie są stosowane często - przykładowo w 2015 roku w toku postępowania przygotowawczego jako środek zapobiegawczy zastosowano nakaz wobec 2 400 osób, a na 16 667 osądzonych osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie, jako środek karny - w 269 przypadkach, a jako środek probacyjny - w 455.⁹³ Z danych Prokuratury Generalnej wynika, że w roku 2016 liczba podejrzanych o przestępstwa z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny, wobec których zastosowano dozór Policji pod warunkiem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym wyniosła 760, liczba podejrzanych o wymienione wyżej przestępstwa, wobec których zastosowano dozór Policji z jednoczesnym zobowiązaniem do powstrzymania się od kontaktu z pokrzywdzonym wyniosła 3427.⁹⁴⁹⁵⁹⁶ Z monitoringu sądów rejonowych województwa śląskiego w sprawach o znęcanie z art. 207 k.k. za lata 2015-2016,

⁸⁹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 kwietnia 2016: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_opuszczenia_mieszkania_przez_sprawce_przemocy_w_rodzynie.pdf

⁹⁰ Pismo Ministra Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich dnia 5 lipca 2016: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MS%20na%20wyst%C4%85pienie%20RPO%20w%20sprawie%20nakazu%20opuszczenia%20mieszkania%20dla%20sprawcy%20przemocy%205%20lipca%202016.pdf>

⁹¹ Pismo Ministra Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich dnia 5 lipca 2016: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MS%20na%20wyst%C4%85pienie%20RPO%20w%20sprawie%20nakazu%20opuszczenia%20mieszkania%20dla%20sprawcy%20przemocy%205%20lipca%202016.pdf>

⁹² <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzynie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>

⁹³ Sprawozdanie z realizacji działań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie mieszczących się w kompetencjach Ministerstwa Sprawiedliwości od 1 stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2015 roku https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/sprawozdanie-ms-z-kppwr-za-2015-rok.pdf

⁹⁴ Więcej danych znaleźć można w projekcie sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.: <https://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzynie-na-lata-2014-2020--od-1-stycznia-2016-r-do-31-grudnia-2016-r-projekt-z-22-sierpnia-2017-r/#akapit2>

⁹⁵ NIK. Informacja o wynikach kontroli. Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. 2015.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietym-przemoca-domowa.html>

⁹⁶ Art. 207 k.k. – znęcanie się nad osobą najbliższą – monitoring śląskich sądów. Raport z monitoringu. http://pozytywnezmiany.org/assets/multimedia/dokumenty/raport_art207kk.pdf

przeprowadzonego przez Fundację Pozytywnych Zmian, wynika, że na 1418 wyroków skazujących z warunkowym zawieszeniem wykonania kary środek ten został zastosowany jedynie 92 razy.⁹⁷

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że w polskim prawie nie ma obecnie możliwości skutecznej i natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary przemocy, przy użyciu środków niezależnych od wszczęcia postępowania karnego, czyli w sposób, w jaki wymaga tego Konwencja.

W grudniu 2015 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z informacją, iż istnieje potrzeba wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych. Ministerstwo w odpowiedzi wymieniło istniejące rozwiązania prawne, przyznało, że są niewystarczające, i wyjaśniło, że resort rozważa „wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozwiązań, które zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny oraz będą skuteczniej oddziaływać na osoby stosujące przemoc.”⁹⁸⁹⁹¹⁰⁰

Amnesty International wyraża nadzieję, że rozwiązania te będą zgodne z oczekiwaniami osób pokrzywdzonych i zgodne z Konwencją czyli będą zapewniać skuteczną ochronę ofiarom przemocy a za priorytetowy cel działań uznawać ich bezpieczeństwo.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż Konwencja nie jest jedynym aktem, który zwraca uwagę na konieczność zmiany przepisów prawnych w tym kierunku i wskazuje, jaki powinien być ich podstawowy cel. Dokumentem, który wskazuje na konieczność ochrony ofiar, jest także Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. Stanowi ona, iż: „Należy udostępnić środki chroniące bezpieczeństwo i godność ofiar oraz członków ich rodzin przed wtórną lub ponowną wiktymizacją, zastraszaniem oraz odwetem, takie jak środki tymczasowe, nakazy ochrony bądź sądowe zakazy lub nakazy powstrzymywania się od określonych czynności.” Zauważa, że: „Niektóre ofiary są podczas postępowania karnego szczególnie narażone na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszanie oraz odwet ze strony sprawcy. Ofiarom, które zostały uznane za narażone na ponowną i wtórną wiktymizację, zastraszanie oraz odwet, należy zaoferować odpowiednie środki, by chronić je podczas postępowania karnego.”¹⁰¹

W lipcu 2017r. Centrum Praw Kobiet opublikowało petycję „Dom dla ofiary, nie dla kata”. Centrum postulowało w niej o wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zapisu dającego uprawnienia Policji do wydania natychmiastowego nakazu opuszczenia domu, zakazu kontaktowania się i zbliżania do osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy na okres co najmniej 14 dni, rozszerzenie przepisu w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie dotyczącego cywilnego nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym o zakaz kontaktów i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej oraz wprowadzenie sankcji za naruszenie nakazu opuszczenia domu oraz zakazu zbliżania się i kontaktowania z pokrzywdzoną.¹⁰²

Amnesty International również rekomenduje stosowanie przez instytucje państwowe zasady, **że bezpieczeństwo osób doświadczających przemocy ma priorytetowe znaczenie, ponieważ przemoc zagraża ich życiu i zdrowiu. Zapewnienie bezpieczeństwa powinno być podstawowym celem każdej interwencji.**

⁹⁷ Raport. Monitoring sądów w sprawie o znęcanie. Fundacja Pozytywnych Zmian:

<http://www.pozytywnezmiany.org/multimedia/raporty/>

⁹⁸ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2016:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%202016%20RT%20DRUK.pdf>

⁹⁹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MRPiPS_ws_izolacji_sprawcy_od_ofiary_przemocy.pdf

¹⁰⁰ Ministerstwo Rodziny i Pracy odpowiada na postulaty RPO w sprawie ochrony ofiar przemocy domowej

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_MRPiPS_ws_ochrony_ofiar_przemocy_domowej_0.pdf

¹⁰¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=PL>

¹⁰² Petycja do klubów poselskich w sprawie natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary. Centrum Praw Kobiet.

<http://petycje.cpk.org.pl/>

3. DEFINICJA PRZEMOCY SEKSUALNEJ (ART. 36)

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wiele uwagi poświęca problemowi przemocy seksualnej wobec kobiet.

Zobowiązuje państwa, aby w ich ustawodawstwie znajdowały się przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za przemoc seksualną, w tym zgwałcenie. Jednocześnie zawiera wytyczne, jakie warunki muszą spełniać uregulowania krajowe, żeby można je było uznać za wystarczające. Państwa muszą uznać za przestępstwa takie umyślne czynności jak: penetracja waginalna, analna lub oralna o charakterze seksualnym ciała innej osoby jakąkolwiek częścią ciała lub przedmiotem, bez jej zgody, inne czynności o charakterze seksualnym wobec innej osoby, bez jej zgody, oraz doprowadzenie innej osoby, bez jej zgody, do podjęcia czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią (art. 36). **Konwencja stanowi, że zgoda, o której mowa, musi być udzielona dobrowolnie jako wyraz wolnej woli, a przy ocenie, czy zgoda była dobrowolna należy brać uwagę kontekst i okoliczności zdarzenia.**

Krajowe przepisy muszą stanowić, że przemoc seksualna może dotyczyć także małżonków i partnerów - Konwencja stwierdza wprost, że wszystkie zachowania seksualne, do których dochodzi w małżeństwie (lub związku) bez zgody obu partnerów są przemocą seksualną.

3.1 POLSKIE UREGULOWANIA PRAWNE

W polskim prawie karnym znajdują się przepisy stanowiące, że przemoc seksualna jest przestępstwem. Dotyczące jej uregulowania zostały zawarte w art. 197, 198, 199 oraz 200 Kodeksu karnego.¹⁰³ Art. 197 przewiduje odpowiedzialność karną za przestępstwo zgwałcenia, art. 198 penalizuje przemoc seksualną, do której dochodzi poprzez wykorzystanie stanu bezradności, upośledzenia, choroby psychicznej drugiej osoby, art. 199 przewiduje sankcje karne za nadużycie stosunku zależności lub krytycznego położenia, art. 200 dotyczy natomiast przemocy seksualnej wobec dzieci. Powyższe uregulowania dotyczą także osób w związku partnerskim oraz w małżeństwie.

Przestępstwo zgwałcenia, według polskiego prawa, polega na doprowadzeniu innej osoby do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej lub wykonania takiej czynności - przy użyciu przemocy, groźby, lub podstępem. W paragrafach 3 i 4 znajdują się tzw. kwalifikowane formy tego przestępstwa, czyli zagrożone wyższą karą.

Art. 197.

§ 1. Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem doprowadza inną osobę do obcowania płciowego, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

¹⁰³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553).

§ 2. Jeżeli sprawca, w sposób określony w § 1, doprowadza inną osobę do poddania się innej czynności seksualnej albo wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Jeżeli sprawca dopuszcza się zgwałcenia: 1) wspólnie z inną osobą, 2) wobec małoletniego poniżej lat 15, 3) wobec wstępnego, zstępnego, przysposobionego, przysposabiającego, brata lub siostry, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1-3 działa ze szczególnym okrucieństwem, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5.

Już podczas debaty, która towarzyszyła podpisaniu i ratyfikacji Konwencji, zwracano uwagę na różnice w definicjach przemocy seksualnej zawartej w art. 36 Konwencji oraz zgwałcenia w art. 197 Kodeksu karnego. Jeżeli chodzi o podstawowe elementy przestępstwa, przepis art. 197 jest zgodny z treścią art. 36 Konwencji. Dyskusji podlegało natomiast ujęcie kwestii „zgody” w obu tych przepisach.

W polskiej doktrynie znacznie częściej można spotkać stwierdzenia podkreślające, iż osoba zaatakowana musi „stawić czynny i nieprzerwany opór”, „wystarczy, żeby manifestowała swój brak zgody przez głośne protesty, prośbę lub krzyk”, „opór ma być rzeczywisty, a nie pozorny.”¹⁰⁴ Warto zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego z 2013 roku, w którym sąd odnosząc się do znaczeń językowych stwierdził, iż „w świetle języka ogólnego przemoc to brutalne działanie, w którym ktoś stosuje siłę, by narzucić komuś swoją wolę lub wymusić coś na kimś, a jeśli ktoś robi coś przemocą, to używa siły, aby pokonać czyjś opór. Przemocą nie jest więc każde oddziaływanie, ale szeroko pojęta czynność fizyczna, która prowadzić ma do zniewolenia pokrzywdzonego.”¹⁰⁵

Sposób sformułowania art. 197 powoduje, że w praktyce organy ścigania, a następnie postępowania sądowego, ustalają, czy podejrzany (oskarżony) zastosował siłę, podstęp lub groźbę, czyli ustalają, czy sprawca działał wbrew sprzeciwowi ofiary, a nie, czy do zbliżenia doszło za jej zgodą. Ustalając to, koncentrują swoją uwagę na tym, czy pokrzywdzona w dostateczny sposób wyraziła sprzeciw lub stawiała opór, jak wyraźnie się komunikowała, czy jak długo się opierała.¹⁰⁶ Koncentrują się także na sposobie działania sprawcy - stosowania groźby lub podstępu. Nie ustalają natomiast, czy nastąpiło rzeczywiste, swobodnie wyrażone, dobrowolne, wolne od przymusu, strachu i dezorientacji, przyzwolenie na zbliżenie.
107108

Chociaż polska doktryna i orzecznictwo są jednomyślne w kwestii, iż niezbędną przesłanką popełnienia przestępstwa zgwałcenia jest działanie sprawcy bez zgody osoby pokrzywdzonej, różnice występują w zakresie stwierdzenia, w jaki sposób należy ustalić, że ofiara tej zgody nie wyrażała. W doktrynie i orzecznictwie można znaleźć tezy, które wskazują na fakt, iż stawianie oporu przez ofiarę nie jest niezbędne do tego, aby uznać, iż zostało popełnione przestępstwo - w jednej z uchwał Sądu Najwyższego stwierdził między innymi, iż: „opór nie jest koniecznym elementem gwałtu, zwłaszcza wtedy, gdy z okoliczności wynika, że ofiara w warunkach osaczenia jej przez gwałcicieli nie miała szans na stawianie oporu, który mógłby wywołać jeszcze większą agresję sprawców i doprowadzić do jeszcze gorszych następstw gwałtu.”¹⁰⁹

Polskie prawo nie uważa także za zgwałcenie takiego obcowania płciowego, które odbyło się bez zgody ofiary, ale także bez groźby, podstępu oraz przemocy.¹¹⁰ Zakres penalizacji zgwałcenia w Kodeksie karnym jest więc węższy niż w Konwencji. Co więcej, zawęża go jeszcze praktyka stosowania prawa przyjmująca brak zgwałcenia wobec braku fizycznego oporu po stronie osoby atakowanej.

¹⁰⁴ Andrzej Marek, Prawo karne, Wydawnictwo

¹⁰⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2013, sygn. akt II KK 139/12: https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/14497,ii-kk-139-12

¹⁰⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2014 roku (sygn. akt II KK 19/14): <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20KK%2019-14.pdf>

¹⁰⁷ Monika Płatek, Przemoc seksualna wobec kobiet i problem gwałtu w Polsce. Fundacja Feminoteka. Warszawa, 2011. Monika Płatek, Współczesne zagadnienia kryminalizacji i penalizacji przestępstw seksualnych. W: Granice kryminalizacji i penalizacji przestępstw.

¹⁰⁸ Dość milczenia. Przemoc seksualna wobec kobiet i problem gwałtu w Polsce: https://pl.boell.org/sites/default/files/dosc_milczenia._przemoc_seksualna_wobec_kobiet_1.pdf

¹⁰⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 21 marca 2007 r., sygn. I KZP 39/06.

¹¹⁰ Ewelina Seklecka: Seks, na który nie masz ochoty, to gwałt: <http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53662,18939018,nie-bede-ofiara.html?disableRedirects=true>

Organizacje pozarządowe wspierające kobiety, które doświadczyły przemocy seksualnej postulują stosowne zmiany w prawie (taki postulat wysuwany był jeszcze przed wejściem w życie Konwencji).¹¹¹ Pierwszym uzasadnieniem tych postulatów jest właśnie fakt, iż „węższy” sposób ujęcia zgwałcenia powoduje, iż wiele nieakceptowanych zachowań seksualnych w ogóle nie wypełnia znamion przestępstwa. Drugim uzasadnieniem jest niedostateczna skuteczność postępowań w sprawie zgwałceń.¹¹² Trzecim zaś jest przekonanie, że ważne jest takie ujęcie przemocy seksualnej, które każe zwracać uwagę na autonomię seksualną partnerów, na ich wolność wyboru. Jednym słowem każe badać, czy istnieje zgoda na dane zachowanie seksualne, a nie na to, czy nie ma sprzeciwu. Na takich właśnie założeniach opiera się Konwencja, podkreślając fakt, iż zgoda musi być udzielona dobrowolnie, jako wyraz wolnej woli.

Podczas debaty towarzyszącej podpisaniu Konwencji część ekspertów zwracała uwagę na konieczność zmian w przepisach, inni twierdzili natomiast, że wystarczająca byłaby zmiana sposobu interpretacji znamion przestępstwa zawartych w art. 197 zgodnie z duchem Konwencji.¹¹³¹¹⁴ Amnesty International zdecydowanie rekomenduje nowelizację Kodeksu Karnego w tym zakresie, by zapewnić stosownie przez wszystkie instytucje jednolitego, zgodnego z Konwencją podejścia.

W dniu 8 maja 2015 roku w piśmie do Ministra Sprawiedliwości Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Traktowania zwracała uwagę na fakt, iż konstrukcja art. 197, powodując ryzyko pozostawienia poza regulacją określonych nagannych zachowań, może stanowić ograniczenie praw człowieka i sprzeczność z aktami prawa międzynarodowego, z których wynikają określone zobowiązania Polski. Dotyczy to w szczególności Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Traktowania zwracała się z prośbą o pogłębioną analizę konstrukcji znamion przestępstwa, o których mowa w art. 197 Kodeksu karnego.¹¹⁵

Warto wziąć pod uwagę również fakt, iż w raporcie wyjaśniającym do Konwencji odwołano się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) M.C. v. Bułgaria z 4 grudnia 2003 r.¹¹⁶ W powyższej sprawie Trybunał orzekł, że Bułgaria naruszyła art. 3 (zakaz tortur, niehumanitarnego traktowania oraz karania) oraz art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego oraz rodzinnego) Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.¹¹⁷ M.C. została zgwałcona przez dwóch mężczyzn, kiedy miała 14 lat i 10 miesięcy. Miało to miejsce w nocy, kiedy poszła do dyskoteki z dwoma mężczyznami, którzy potem zabrali ją nad staw, żeby popływać, pomimo że M.C. była temu przeciwna. Bułgarskie prawo definiuje zgwałcenie jako „stosunek seksualny z kobietą... wymuszony siłą lub groźbą”. Postępowanie prowadzone przez bułgarskie organy państwowe w tej sprawie nie doprowadziło do skazania sprawców, ponieważ uznały one, że nie doszło do użycia przemocy oraz groźb, a ofiara nie wyrażała oporu w sposób oczywisty dla sprawców. W ocenie Trybunału takie rozstrzygnięcie było błędne. Trybunał podkreślił, że obowiązek państw co do ochrony przed torturami, niehumanitarnym traktowaniem i karaniem musi obejmować penalizację i skuteczne ściganie każdego niedobrowolnego aktu seksualnego, także w sytuacji, kiedy ofiara nie stawia oporu.¹¹⁸ Trybunał opowiedział się za koniecznością ochrony prawnej nie tylko wolności seksualnej ale także autonomii seksualnej - zgodnie z nim każde naruszenie autonomii seksualnej powinno być penalizowane. Autonomia jest naruszana natomiast wówczas, kiedy dana osoba nie wyraziła swobodnej zgody na akt seksualny. Opinie ekspertów wskazują bowiem na fakt, iż wiele ofiar zgwałceń zachowuje bierność i nie wyraża sprzeciwu. Trybunał podkreślił, iż obowiązek państw co do ochrony musi obejmować również penalizację i skuteczne ściganie każdego niedobrowolnego aktu seksualnego, także wtedy, kiedy ofiara nie stawiała oporu. Według orzecznictwa Trybunału zgwałceniem jest każdy niedobrowolny

¹¹¹ „Dość milczenia. Przemoc seksualna wobec kobiet i problem gwałtu w Polsce”: <http://feminoteka.pl/dosc-milczenia-przemoc-seksualna-wobec-kobiet-i-problem-gwaltu-w-polsce/>

Portal Parenting rozmawia z Urszulą Nowakowską, prezeską Centrum Praw Kobiet

<https://fpbb.pl/2016/11/25/portal-parenting-rozmawia-urszula-nowakowska-prezesa-centrum-praw-kobiet/>

¹¹² Anna Kurzawa, Gwałt w polskim prawie na tle strasburskiego orzeczenia przeciw Bułgarii. Prawo i płeć. 6/2005. Centrum Praw Kobiet.

¹¹³ Eleonora Zielińska, Konwencja Rady Europy o zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jej ogólna ocena i celowość przystąpienia do niej RP. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2012.

¹¹⁴ Pismo Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania do Ministra Sprawiedliwości, z dnia 8 maja 2015r.

¹¹⁵ Pismo Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 8 maja 2015 roku do Ministra Sprawiedliwości https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/ms_-_odp_na_zgwalcenia.pdf

¹¹⁶ Wyrok ETPCz z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie M. C. przeciwko Bułgarii, skarga nr 39272/98.

¹¹⁷ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf

¹¹⁸ Mariusz Lewandowski Komentarz:

<http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dzial=komentarze&komentarz=69e56976fc9bee70c1d2eaa85c0c8dea9f722a2f-c0>

stosunek seksualny, niezależnie od tego, czy osoba zaatakowana stawia opór. Nie można uzależniać karalności zgwałcenia od tego, czy istnieje dowód użycia siły lub stawiania oporu. Bułgarski system prawny nie zapewnił zatem skutecznej ochrony.¹¹⁹ W raporcie wyjaśniającym do Konwencji wskazano, że oceniając elementy składowe przestępstw, strony powinny wziąć pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym w szczególności wyżej wskazany wyrok.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że obowiązkiem państwa jest ochrona jednostki przed nadużyciem jej wolności seksualnej oraz zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości seksualnej. W toku postępowania organy państwowe muszą chronić osobę, która jej doświadczyła, przed wtórną wiktymizacją. Państwa muszą stanowić prawo, które zapewni ochronę przed przemocą seksualną, oraz muszą zapewnić stosowanie ich w praktyce.¹²⁰

Warto uwzględnić także rekomendacje zawarte w Zaleceniu Rec(2002)5 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie ochrony kobiet przed przemocą, które wskazuje, iż prawo krajowe powinno w szczególności penalizować akty seksualne popełniane wobec osób nie wyrażających na nie zgody, nawet jeśli nie stawiają oporu, penalizować penetrację seksualną jakiegokolwiek rodzaju i dokonywaną jakimikolwiek środkami wobec osoby nie wyrażającej na to zgody oraz penalizować wszelkie nadużywanie słabości kobiet będących w ciąży, bezbronnych, chorych, upośledzonych fizycznie lub umysłowo oraz znajdujących się w stosunku zależności.¹²¹

3.2 DYSKUSJA NAD ZMIANĄ W PRAWIE DOTYCZĄCYM PRZESTĘPSTWA ZGWAŁCENIA

W chwili obecnej brak informacji, z której wynikałoby, że na poziomie rządu prowadzone są jakiegokolwiek prace, które dotyczą definicji przestępstwa zgwałcenia. W ostatnim czasie pojawiły się w mediach i na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości informacje, że planowane są zmiany dotyczące zaostrzenia sankcji karnych za przestępstwo zgwałcenia, pewne zmiany proceduralne i pewne nowe kategorie przestępstw (wśród nich gwałt na kobiecie ciężarnej), ale nie zmiany w definicji.¹²²

¹¹⁹ Dominika Czerniak, Obowiązki państwa wobec ofiar zgwałcenia na tle orzecznictwa strasburskiego; <http://www.ies.krakow.pl/wydawnictwo/prokuratura/pdf/2016/06/2czerniak.pdf>

¹²⁰ Dominika Czerniak, Obowiązki państwa wobec ofiar zgwałcenia na tle orzecznictwa strasburskiego; <http://www.ies.krakow.pl/wydawnictwo/prokuratura/pdf/2016/06/2czerniak.pdf>

¹²¹ Zalecenie Rec(2002)5 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie ochrony kobiet przed przemocą; http://www.neww.org.pl/pliki/baltic/publik_1.pdf

¹²² Zaostrzenie kar dla gwałcicieli i większa ochrona ofiar gwałtów. Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości; <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,9713,zaostrenie-kar-dla-gwalcicieli-i-wieksza-ochrona.html>

Ziobro: Będzie projekt zaostrzenia kar za gwałty. Gazeta Prawna:

Wiadomości, Radio Zet: <http://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Zmiany-w-kodeksie-karnym.-Zbigniew-Ziobro-zapowiada-wyzsze-kary-za-gwalt>

WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE

Przemoc wobec kobiet, w tym przemoc w rodzinie, jest poważnym problemem społecznym, trudnym do rozwiązania bez spójnej polityki państwa i skoordynowanych działań wielu podmiotów.

Przemoc wyjątkowo drastycznie narusza integralność osoby, która jej doświadcza. Odbiera kontrolę i autonomię, pozbawia poczucia bezpieczeństwa. Osoby dotknięte przemocą często doświadczają stanów lękowych, depresyjnych, silnego poczucia bezradności, samodzielne wyjście z przemocy jest bardzo trudne, a powrót do równowagi może trwać latami.

Mówienie o przemocy jest niełatwym doświadczeniem. Każdej takiej próbie towarzyszy lęk przed zemstą ze strony sprawcy, spotęgowany, jeżeli osoba doświadczająca przemocy i sprawca mieszkają w jednym domu. Dlatego ofiary przemocy są szczególnie zagrożone zarówno powtórnią wiktyimizacją - dalszym krzywdzeniem ze strony sprawcy, jak i wtórną wiktyimizacją - czyli takim krzywdzeniem, do którego dochodzi przez niewłaściwą reakcję otoczenia. Każde zwrócenie się do organów państwowych, które nie daje wsparcia, powoduje wzrost poczucia bezradności. Z każdym z nich rośnie ryzyko, że osoba, która doświadczająca przemocy nie podejmie dalszych działań. Nieefektywne postępowania w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie i niedostateczny system wsparcia powodują, że wiele kobiet nie szuka pomocy. Jednocześnie im mniej z nich zwraca się z prośbą o pomoc, tym więcej jest przestępstw nieujawnionych i sprawców, którzy nie ponieśli odpowiedzialności karnej. Im większa jest bezkarność sprawców, tym więcej jest przemocy, której skutki ponosi całe społeczeństwo.

Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w sposób kompleksowy określa kwestię pomocy dla osób doświadczających przemocy, ścigania i karania sprawców, a także działania profilaktyczne i edukacyjne. Jest ważnym instrumentem międzynarodowym, tworzącym ramy prawne dla zapobiegania przemocy, ochrony pokrzywdzonych i karania sprawców. Pełna implementacja Konwencji pozwoliłaby na skuteczniejsze zwalczanie zjawiska przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej. Profilaktyka i zwalczanie przemocy powinno być priorytetem dla wszystkich instytucji państwowych.

Tym silniejszy sprzeciw wzbudziła informacja, która pojawiła się jesienią 2016 roku, iż rząd prowadzi działania zmierzające do wypowiedzenia Konwencji. W dniu 10 lutego 2017 r. rzecznik Ministerstwa Sprawiedliwości Sebastian Kaleta oświadczył jednak, że: „Rząd nie podjął żadnego postanowienia w sprawie wypowiedzenia i aktualnie nie pracuje nad wypowiedzeniem Konwencji. Nie podjął również jakiegokolwiek postanowienia w zakresie wycofania się z ochrony praw kobiet i dzieci, które padają ofiarą przemocy domowej, oraz w żadnym wypadku nie planował, ani nie planuje odmawiania pomocy ofiarom takiej przemocy. Wypowiedzenie Konwencji nie znajduje się również w planie rządowych prac legislacyjnych i programowych. Ochrona przed przemocą, szczególnie dzieci i osób starszych jest priorytetem działań podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Rząd podejmuje działania zmierzające do objęcia ochroną wszystkich ofiar przemocy domowej”.¹²³ Równoległe Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania Adam Lipiński stwierdził: „Nie toczą się prace. Była inicjatywa

¹²³ Sebastian Kaleta Twitter: <https://twitter.com/sjkaleta/status/818781076575416321>

Ministerstwa Sprawiedliwości i rząd nie podjął tego tematu. Sprawa została zakończona, koniec, kropka. Rząd nie chce wypowiedzieć tej Konwencji.”¹²⁴¹²⁵

Dyskusja nad wypowiedzeniem Konwencji nie doprowadziła ani do deklaracji, że takie próby nie będą podejmowane w przyszłości, ani też do zapewnienia, że instytucje państwowe analizują stopień jej wdrożenia i mają zamiar działać, by do rzeczywistego wdrożenia Konwencji doszło, a na to czekają tysiące kobiet doświadczających przemocy lub nią zagrożonych.

REKOMENDACJE:

Dla Sejmu i Senatu:

- dokonać nowelizacji artykułu 115 i 207 Kodeksu Karnego w celu rozszerzenia zakresu przestępstwa znęcania się o seksualny i ekonomiczny aspekt przemocy, zgodnie ze standardem Konwencji oraz Dyrektywą 2012/29/EU Parlamentu Europejskiego i Rady **ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw**,
- dokonać nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w celu rozszerzenia definicji przemocy o aspekt ekonomiczny,
- dokonać nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w celu rozszerzenia przepisu dotyczącego cywilnego nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym o zakaz kontaktów i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej oraz obowiązek wydania orzeczenia w terminie najpóźniej do 48 godzin,
- zmienić obecnie obowiązującą definicję przestępstwa zgwałcenia zgodnie ze standardem Konwencji, tak by opierała się na braku świadomej i dobrowolnej zgody osoby doświadczającej przemocy i nie ograniczała się do aktów popełnianych z użyciem siły, groźby lub podstępem przy stawianiu oporu przez ofiarę,
- zapewnić bezpieczeństwo osobom doświadczającym przemocy domowej poprzez nadanie Policji uprawnienia do wydania natychmiastowego nakazu opuszczenia domu, zakazu kontaktowania się i zbliżania do osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy na odpowiedni okres poprzez dodanie stosownego przepisu do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej lub zmianę ustawy o Policji, jak również wprowadzenie sankcji za naruszenie nakazu opuszczenia domu oraz zakazu zbliżania się i kontaktowania z osobą pokrzywdzoną,
- współpracować z organizacjami społecznymi wspierającymi osoby doświadczające przemocy oraz z takimi osobami w celu konsultacji planów działania, zapewnienia odpowiedniego wdrożenia obecnie obowiązującego prawa oraz identyfikacji luk w prawie i praktyce,
- wycofać zastrzeżenia do Konwencji.

Dla Prezesa Rady Ministrów:

- jasnego zdefiniowania zakresu odpowiedzialności poszczególnych resortów w obszarze implementacji i realizacji postanowień Konwencji oraz wyznaczenie urzędu koordynującego.

Dla Ministra Sprawiedliwości:

- przygotować i wnieść projekt nowelizacji artykułu 115 i 207 Kodeksu Karnego w celu rozszerzenia zakresu przestępstwa znęcania się o aspekt seksualny i ekonomiczny, zgodnie ze standardem Konwencji oraz Dyrektywą 2012/29/EU Parlamentu Europejskiego i Rady **ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw**,
- przygotować i wnieść projekt nowelizacji Kodeksu karnego zmieniający obecnie obowiązującą definicję przestępstwa zgwałcenia zgodnie ze standardem Konwencji, tak aby opierała się na braku świadomej i dobrowolnej zgody osoby doświadczającej przemocy i nie ograniczała się do aktów popełnianych z użyciem siły, groźby lub podstępem przy stawianiu oporu przez ofiarę,

¹²⁴ Pełnomocnik ds. Równego Traktowania odpowiada posłankom PO. Dziennik.pl: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/541125,lipinski-rzad-nie-chce-wypowiedziec-konwencji-antyprzemocowej-sprawa-zakonczona.html>

¹²⁵ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 34 w dniu 26-01-2017: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=34&dzien=4&wyp=23&symbol=PYT_WYP

- współpracować z organizacjami społecznymi wspierającymi osoby doświadczające przemocy oraz z takimi osobami w celu konsultacji planów działania, zapewnienia odpowiedniego wdrożenia obecnie obowiązującego prawa oraz identyfikacji luk w prawie i praktyce.
- zapewnić szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w celu uwrażliwiania na potrzeby ofiar przemocy i zapewnienia właściwego stosowania prawa.

Dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- zapewnić bezpieczeństwo osobom doświadczającym przemocy domowej poprzez nadanie Policji uprawnienia do wydania natychmiastowego nakazu opuszczenia domu, zakazu kontaktowania się i zbliżania do osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy na stosowny okres poprzez dodanie odpowiedniego przepisu do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej lub zmianę ustawy o Policji.

Dla Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

- przygotować i wnieść projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w celu uzupełnienia definicji przemocy o przemoc ekonomiczną,
- przygotować i wnieść projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w celu rozszerzenia przepisu dotyczącego cywilnego nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym o zakaz kontaktów i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej oraz obowiązek wydania orzeczenia w terminie najpóźniej do 48 godzin,
- wzmocnić system szkolenia dla osób zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i wsparciem ofiar, jak również szeroko dostępne działania edukacyjne, tak aby zapewnić, że odpowiednio jest wdrażane podejście stawiające na pierwszym miejscu bezpieczeństwo osób doświadczających przemocy,
- współpracować z organizacjami społecznymi wspierającymi osoby doświadczające przemocy oraz z takimi osobami w celu konsultacji planów działania, zapewnienia odpowiedniego wdrożenia obecnie obowiązującego prawa oraz identyfikacji luk w prawie i praktyce,
- zapewnić odpowiednie finansowanie schroniskom dla ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz organizacjom wspierającym osoby doświadczające przemocy ze względu na płeć.

Dla Minister Edukacji:

- przywrócić edukację antydyskryminacyjną w szkołach, ze szczególnym naciskiem na zwalczanie szkodliwych stereotypów płciowych i przemocy ze względu na płeć, w tym ekonomicznej oraz zapewnić, że program przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie” obejmuje tę tematykę.

**AMNESTY INTERNATIONAL TO
GLOBALNY RUCH NA RZECZ
PRAW CZŁOWIEKA.
JEŚLI NIESPRAWIEDLIWOŚĆ
SPOTYKA JEDNĄ OSOBĘ,
DOTYKA NAS WŚZYSTKICH.**

KONTAKT



amnesty@amnesty.org.pl



+48 (0) 22 827 60 00

MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE



www.facebook.com/AmnestyPolska



[@AmnestyPL](https://twitter.com/AmnestyPL)