



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 09-12-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.518.1.2019.ASZ

**Pani  
Anna Schmidt  
Pełnomocnik Rządu  
do Spraw Równego Traktowania  
Krajowy Koordynator Realizacji  
Krajowego Programu  
Przeciwdziałania Przemocy  
w Rodzinie**

*Szanowna Pani Minister,*

od wielu lat Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako: „RPO”) włącza się w kampanię „16 dni akcji przeciw przemocy ze względu na płeć”. Podobnie jest i w tym roku<sup>1</sup>. Nie mam bowiem wątpliwości, że **przemoc ze względu na płeć, której doświadczają kobiety, stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka**, będąc w szczególności jednym z najbardziej jaskrawych przejawów dyskryminacji ze względu na płeć.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący także – na podstawie art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.) – funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania za kwestię priorytetową uznaję skuteczną ochronę praw osób doświadczających przemocy ze względu na płeć. Pragnę w tym miejscu przypomnieć, że zapewnienie pomocy takim osobom jest pozytywnym zobowiązaniem organów władzy publicznej wynikającym z szeregu aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę, m.in. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

Za jeden z kluczowych warunków skutecznego wykonania tego obowiązku uznaję **opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć**, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej oraz uwzględniającej specyficzne uwarunkowania różnych grup kobiet.

---

<sup>1</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/16-dni-akcji-przeciw-przemocy-ze-wzgledu-na-plec-0>.

Niestety, pomimo sygnalizowania przez RPO od lat tego niedostatku – występujących luk prawnych lub potrzebnych zmian legislacyjnych<sup>2</sup>, a także braku kompleksowych działań programowych<sup>3</sup> – **zapewniana ochrona przed przemocą nie uwzględnia wielu form przemocy motywowanej płcią, doświadczanych przez kobiety tak w sferze prywatnej, jak i publicznej.** Tymczasem ujawniana skala i różnorodność form i miejsc występowania tego rodzaju negatywnych zdarzeń powinna skłaniać władze publiczne do niezwłocznej reakcji. Z danych dotyczących Polski, przedstawionych w ostatnim raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej także jako: „FRA”) na temat praw ofiar wybranych przestępstw „Crime, Safety And Victims’ Rights Fundamental Rights Survey” wynika, że we własnym domu przemocy fizycznej doświadczyło 15% respondentek, w mieszkaniu innej osoby – 16%, w szkole – 18%, w pracy – 6%, w sklepie lub restauracji – 22%, na ulicy, w parku lub w innym miejscu publicznym – 12% z nich<sup>4</sup>.

## **I. Obowiązek programowania polityki przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć w świetle zobowiązań międzynarodowych RP**

Przyjęcia instrumentów prawnych odpowiadających na wszelkie formy przemocy wobec kobiet ze względu na płeć wymagają od Polski wiążące ją instrumenty prawa międzynarodowego i europejskiego, które bazują na szerokim podejściu do zjawiska przemocy motywowanej płcią.

Obowiązuje ono m.in. na gruncie **Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet**, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 nr 10 poz. 71, dalej jako: CEDAW). Jak podkreśla Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (tzw. Komitet CEDAW), stanowiąca naruszenie postanowień tej umowy międzynarodowej, przemoc wobec kobiet ze względu na płeć występuje we wszystkich przestrzeniach i sferach ludzkich interakcji, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Obejmują one rodzinę, społeczność

---

<sup>2</sup> Zob. m.in. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 13.02.2021 r. ws. potrzeby zmiany definicji przestępstwa zgwałcenia, sygn. XI.518.88.2020.ASZ, dostęp elektroniczny <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/za-zgoda-rpo-do-premiera-o-zmiane-przepisow-w-sprawie-gwaltu>.

<sup>3</sup> Zob. m. in. wystąpienie RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 07.04.2014 r., sygn.1.816.5.2014.KWŻ, dostęp pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MPiPS\\_ws\\_przeciwdzialania\\_przemocy\\_wobec\\_kobiet.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MPiPS_ws_przeciwdzialania_przemocy_wobec_kobiet.pdf); wystąpienie RPO do Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania z 25.02.2021 r., sygn. XI.518.1.2019.ASZ, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-w-rodzynie-dotyka-glownie-kobiet-nie-ma-rzadowego-programu-przeciwdzialania>.

<sup>4</sup> Zob. Crime, Safety And Victims’ Rights Fundamental Rights Survey, dostęp pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs?mdq1=dataset>.

lokalną, przestrzeń publiczną, miejsce pracy, czas wolny, politykę, sport, ochronę zdrowia czy sferę edukacji<sup>5</sup>.

Z kolei **dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE** ustanawiająca normy minimalne zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315, 14.11.2012, s. 57-73) wskazuje w motywie 17, iż „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«”.

Natomiast **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; dalej jako: „konwencja stambulska”), znajdująca zastosowanie do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu, pod pojęciem „przemocy wobec kobiet” rozumie „wszelkie akty przemocy ze względu na płeć (...) zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym” (art. 3 lit. a). W tym duchu nakłada na państwa-strony obowiązek przyjęcia regulacji prawnych i innych rozwiązań, niezbędnych by promować i chronić prawa wszystkich, zwłaszcza kobiet, do życia wolnego od przemocy w sferze publicznej i prywatnej (art. 4 ust. 1).

Należy mieć na względzie, że od samego początku Grupa ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (**GREVIO**) **podkreśla** w swoich sprawozdaniach krajowych z wykonania konwencji stambulskiej **znaczenie przywiązania państwa do podstawowego założenia konwencji, tj. współzależności między nierównością płci a przemocą wobec kobiet**. W związku z tym GREVIO obserwuje z uwagą przestrzeganie priorytetowego wymogu konwencji, aby państwo przyjęło kompleksową, zintegrowaną politykę zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet ze względu na płeć<sup>6</sup>. Bezpośrednie i staranne monitorowanie istnienia i funkcjonowania konkretnych środków prawnych w ramach mechanizmu zapobiegania i karania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć oraz ochrony osób jej

---

<sup>5</sup> Zob. General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation no. 19, dostęp pod adresem: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/CEDAW\\_C\\_GC\\_35\\_8267\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf).

<sup>6</sup> Art. 7 ust. 1 konwencji stambulskiej: „Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze i inne środki by ustanowić i wdrażać ogólnokrajową skuteczną, kompleksową i skoordynowaną politykę obejmującą wszelkie właściwe środki mające na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji, a także zapewnić holistyczne podejście do przemocy wobec kobiet”.

doświadczających doprowadziło w przypadku Polski do sformułowania szeregu zaleceń w przedmiotowym zakresie<sup>7</sup>.

Przede wszystkim GREVIO apeluje do polskich władz o usprawnienie wykonania konwencji stambulskiej w odniesieniu do wszelkich form przemocy wobec kobiet, poza przemocą domową, a które są obecnie w mniejszym stopniu objęte polityką, programami i usługami, w szczególności gwałtem i przemocą seksualną, okaleczaniem żeńskich narządów płciowych, przymusowymi małżeństwami<sup>8</sup>. W odniesieniu do dwóch ostatnich odnotować należy rządową inicjatywę wprowadzenia do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 2020 poz. 1444, t.j. ze zm.) nowych czynów zabronionych – art. 156a oraz 191b<sup>9</sup>, mających zapewnić pełną implementację – odpowiednio – art. 38<sup>10</sup> i art. 37<sup>11</sup> konwencji stambulskiej, którą przyjąłem z zadowoleniem, pomimo niezbędnych w mojej ocenie modyfikacji brzmienia projektowanych przepisów<sup>12</sup>.

Nadto GREVIO wzywa polskie władze do zapewnienia skutecznego, kompleksowego i skoordynowanego ogólnokrajowego zestawu polityk mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszelkich form przemocy objętych konwencją stambulską, zgodnie z jej art. 7. W tym celu **GREVIO wzywa polskie władze do opracowania i wdrożenia kompleksowej i holistycznej strategii przeciwdziałania przemocy wobec kobiet we wszystkich jej formach i przejawach**, w tym w wymiarze cyfrowym; usprawnienia mechanizmu współpracy międzyinstytucjonalnej między odpowiednimi instytucjami, w projektowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu środków zapobiegawczych, ochrony i ścigania wszelkich form przemocy wobec kobiet, w szczególności w celu poprawy ich zdolności do zapewnienia kobietom-ofiarom dostępu do wystarczającej ochrony i wsparcia w całym kraju oraz przeprowadzenia niezależnej analizy istniejących

---

<sup>7</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/grevio-baseline-report-on-poland/1680a3d20b>.

<sup>8</sup> W odniesieniu do art. 2 i 3 konwencji stambulskiej GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, op. cit., pkt 8.

<sup>9</sup> Projekt z dnia 7 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw przekazany Rzecznikowi Praw Obywatelskich do zaopiniowania pismem Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2021 r. (ozn.: DSRiN-V.415.5.2021).

<sup>10</sup> Artykuł 38 - Okaleczanie narządów płciowych kobiet: „Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by za następujące umyślne działania groziła odpowiedzialność karna:

- a) wycinanie, infibulacja lub każde inne okaleczenie całości lub którejkolwiek części warg sromowych większych, warg sromowych mniejszych lub łechtaczki,
- b) zmuszanie kobiety lub doprowadzenie jej do poddania się którejkolwiek z czynności wymienionej w punkcie a,
- c) zachęcanie, zmuszanie lub doprowadzenie dziewczynki do poddania się którejkolwiek z czynności wymienionej w punkcie a”.

<sup>11</sup> Artykuł 37 - Przymusowe małżeństwa:

„1. Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by za umyślne działania polegające na zmuszaniu osoby dorosłej lub dziecka do zawarcia małżeństwa groziła odpowiedzialność karna.

2. Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by za umyślne działania polegające na zwabieniu osoby dorosłej lub dziecka na terytorium Strony lub państwa innego niż to, które zamieszkuje, w celu zmuszenia osoby dorosłej lub dziecka do zawarcia małżeństwa, groziła odpowiedzialność karna”.

<sup>12</sup> Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. XI.022.3.2021.ASZ/II.510.1221.2021.PZ.

środków, narzędzi i programów dotyczących przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, w celu identyfikacji luk i sformułowania odpowiednich dobrych praktyk działania<sup>13</sup>. Te dwie ostatnie rekomendacje warto by **zrealizować na etapie projektowania programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na rok 2022**<sup>14</sup>, z uwzględnieniem przekazanych uprzednio przez Rzecznika Praw Obywatelskich uwag w odniesieniu do aktualnie obowiązującego programu, zwłaszcza odnośnie do ograniczonego zakresu temporalnego oraz przedmiotowego programowania w obszarze przeciwdziałania przemocy<sup>15</sup>.

Nie można przy tym nie dostrzec, że art. 2 ust. 1 konwencji stambulskiej potwierdza, że **wszystkie formy przemocy wobec kobiet, w tym przemoc domowa, dotyczą kobiety w sposób nieproporcjonalny i są formą dyskryminacji kobiet**. W związku z tym GREVIO wzywa polskie władze do zapewnienia, że ta fundamentalna zasada konwencji stambulskiej znajduje odzwierciedlenie w projektowaniu i wdrażaniu wszystkich odpowiednich polityk i prawa, w tym dotyczących przemocy domowej<sup>16</sup>. **Konieczność zastosowania perspektywy płci** w odpowiedzi nie tylko na przemoc w rodzinie, **ale na wszystkie formy przemocy wobec kobiet** objęte konwencją stambulską, wynikająca z art. 6 konwencji stambulskiej i podkreślona przez GREVIO<sup>17</sup>, **uzupełnia** tym samym **zobowiązanie do przyjęcia kompleksowej i horyzontalnej strategii** przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płęć.

Tę korelację powinno także zapewnić **przyjęcie i wdrożenie kompleksowej polityki krajowej dotyczącej równości kobiet i mężczyzn** w celu zapewnienia realizacji tej zasady w praktyce, w szczególności poprzez powiązanie jej z działaniami i strategiami w obszarze zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, do czego na gruncie art. 4 konwencji stambulskiej zdecydowanie zachęca Polskę GREVIO<sup>18</sup>. Warto ocenić to wezwanie w perspektywie projektowanego Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022-2030 (dalej jako: „KPDRT 2022-2030”)<sup>19</sup>, w którym nie ujęto przeciwdziałania przemocy (w rodzinie), gdyż „zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r.

---

<sup>13</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, op. cit., pkt 36.

<sup>14</sup> Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-rok-2022>.

<sup>15</sup> Uwagi RPO do projektu Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021, sygn. XI.518.1.2019.ASZ, dostęp pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_Pelnomocnik\\_Rownego\\_Traktowania\\_25.02.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Pelnomocnik_Rownego_Traktowania_25.02.2021.pdf).

<sup>16</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, op. cit., pkt 8.

<sup>17</sup> Ibidem, pkt 27.

<sup>18</sup> Ibidem, pkt 15.

<sup>19</sup> Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022-2030”, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2022-2030>.



o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249) działania przeciwpromocowe uregulowane są w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który jest przyjmowany przez Radę Ministrów”. Niemniej zgodnie z deklaracjami, KPDRT 2022-2030 pozostaje skorelowany z Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021 oraz projektowanym Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022, co ocenić należy pozytywnie, podobnie jak odnotowanie, że kobiety należą do grup szczególnie narażonych na przemoc w ramach Priorytetu VI „Budowanie świadomości” KPDRT 2022-2030. Z niepokojem natomiast stwierdzam, że przewidziane w nim zadanie dotyczące przedmiotowej problematyki ograniczone zostało do przemocy domowej („Zadanie 3: Realizacja ogólnopolskich kampanii społecznych uwrażliwiających na zjawisko przemocy domowej”). Oznacza to, że kolejny dokument programujący działania antyprzemocowe uwzględniać będzie tę zaledwie jedną spośród wielu form przemocy doświadczanej przez kobiety ze względu na płeć i to pomimo, że stwierdzono w nim *explicite*, że „każdy powinien czuć się bezpieczny – w swoim domu, związku, miejscu pracy, w miejscu publicznym czy w Internecie, a w życiu społecznym uczestniczyć w równym stopniu, co jest niezbędnym warunkiem dobrze funkcjonującej demokracji”.

## **II. Programowanie polityki przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć wobec grup kobiet szczególnie wrażliwych**

Powyższe obowiązki należy wykonać mając na względzie specyficzną sytuację określonych grup kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć: kobiet – migrantek, kobiet romskiego pochodzenia, kobiet starszych<sup>20</sup>, kobiet nieheteronormatywnych, czy kobiet z niepełnosprawnościami<sup>21</sup>.

Mając na uwadze obchodzony 3 grudnia Międzynarodowy Dzień Osób z Niepełnosprawnościami pragnę zwrócić szczególną uwagę Pani Minister na trudną sytuację właśnie tej ostatniej grupy kobiet w analizowanym kontekście. Choć w Polsce brak jest dokładanych danych tego dotyczących, jak wskazano w Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030, **kobiety z niepełnosprawnością** są trzykrotnie bardziej narażone na przemoc (psychiczną, fizyczną, ekonomiczną) niż kobiety pełnosprawne<sup>22</sup>. Poza tym mogą one doświadczać także **specyficznych form przemocy**, które niekiedy są trudne do rozpoznania, takich jak usuwanie lub niszczenie urzędzeń służących do

---

<sup>20</sup> Na temat potrzeby ochrony osób starszych, w tym kobiet, przed przemocą zob. wystąpienie RPO do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24.06.2019 r., sygn. XI.503.2.2016.ACh, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-skuteczniej-przeciwdzia%C5%82a%C4%87-przemocy-wobec-os%C3%B3b-starszych>.

<sup>21</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, op. cit., pkt 22.

<sup>22</sup> Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r., s. 121, M.P. z 2021 poz. 218.

poruszania się, czy uniemożliwianie dostępu do zasobów związanych z niepełnosprawnością w społeczności lub wizyt w placówkach opieki zdrowotnej. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami, pomimo że znajdują się w grupie osób szczególnie narażonych na przemoc, w tym przemoc domową, nie są traktowane priorytetowo. Wedle informacji posiadanych przez Rzecznika, **zjawisko przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami jest niedostrzegane, trudne do wykrycia oraz zbadane w niewielkim tylko obszarze.**

Ponadto, kobiety z niepełnosprawnościami mają utrudniony dostęp do pomocy, zarówno prawnej, jak i psychologicznej, a często są go wręcz pozbawione. Przeszkodą w udzielaniu im pomocy są szczególne wymogi co do sposobu komunikacji, a także fizyczna niedostępność siedzib instytucji pomocowych, na co Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał już w 2013 r.<sup>23</sup> i co nadal wymaga poprawy. W ostatnim czasie skierowane zostały wystąpienia Biura RPO do wojewodów, wskazujące na potrzebę uwzględnienia perspektywy kobiet z niepełnosprawnościami w ramach prowadzonych baz placówek zapewniających ochronę osobom doświadczającym przemocy w rodzinie i bazy placówek udzielających poradnictwa specjalistycznego<sup>24</sup>. Część wojewodów zapewniło już RPO, że uzupełni bazy danych dotyczące systemu pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie o informacje w zakresie braku barier architektonicznych oraz form komunikacji dostępnych dla osób z niepełnosprawnością. Ufam, że działanie to zyska charakter trwały i systemowy.

Szczególna sytuacja kobiet z niepełnosprawnościami znajduje również odzwierciedlenie w przepisach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.; dalej jako: „KPON”), która w art. 16 zobowiązuje państwa-strony do podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania wszelkim formom wykorzystywania, przemocy i nadużyć, zarówno w domu, jak i poza nim, w tym związanymi z płcią. Odpowiednie środki powinny obejmować zapewnienie m.in. informacji i edukacji na temat unikania, rozpoznawania i zgłaszania przypadków wykorzystywania, przemocy i nadużyć. Podejmowane działania powinny być dostosowane do wieku, płci i niepełnosprawności. Dodatkowo państwa-strony KPON zobowiązały się do ustanowienia skutecznego ustawodawstwa i polityki na rzecz kobiet i dzieci, w celu zapewnienia, że przypadki wykorzystywania, przemocy i nadużyć wobec kobiet z niepełnosprawnościami będą identyfikowane, badane i, gdy to właściwe, ścigane. Wśród zaleceń Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami – po pierwszym przeglądzie stanu wdrażania przez Polskę

---

<sup>23</sup> Raport RPO pt. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia, 2013, dostęp pod adresem:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn\\_Rzecznika\\_Praw\\_Obywatelskich\\_2013\\_Nr\\_7.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_Rzecznika_Praw_Obywatelskich_2013_Nr_7.pdf).

<sup>24</sup> Wystąpienia BRPO do wojewodów z dnia 10.11.2021 r., sygn. III.518.9.2020.JA.

KPON – było **przyjęcie kompleksowej strategii zapobiegania, wykorzeniania oraz zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami we wszystkich okolicznościach, w tym w domu i instytucjach oraz przyjęcie ustawodawstwa zapewniającego im ochronę przed przemocą, ściganie sprawców i przewidującego odszkodowania dla ofiar**. Strategia ta powinna obejmować również rozwój dostępnych usług wysokiej jakości dla kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami jako ofiar przemocy ze względu na płeć. Komitet podkreślił również, że podejmowane działania wymagają systematycznego konsultowania i włączania kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami w kształtowanie polityki, za pośrednictwem reprezentatywnych organizacji<sup>25</sup>.

Odnosząc się do mechanizmu **przeciwdziałania przemocy wobec kobiet starszych** należy pamiętać, że oczekiwany czas trwania życia kobiet jest dłuższy, chociaż przewidywany czas życia w zdrowiu – krótszy niż ten prognozowany dla mężczyzn. Z tego względu starsze kobiety są dodatkowo narażone na doświadczanie przemocy ze względu na swoją statystycznie słabszą kondycję zdrowotną w starszym wieku<sup>26</sup>. Dlatego kompleksowa strategia przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć powinna uwzględniać takie elementy jak:

- 1) nowelizację ustawy o osobach starszych z dnia 11 września 2015 r.<sup>27</sup> poprzez dodanie do obszarów podlegających dorocznemu monitoringowi, którego rezultaty prezentowane są w rządowym dokumencie pt. Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za kolejne lata, także kwestii przemocy wobec kobiet starszych i oceny skuteczności podejmowanych działań prewencyjnych oraz mechanizmów wsparcia kobiet starszych doświadczających przemocy, nadużyć i zaniedbania zarówno w ich własnych gospodarstwach domowych, jak i w instytucjach opiekuńczych,
- 2) wprowadzenie efektywnego mechanizmu zgłaszania nadużyć w placówkach opiekuńczych oraz w środowisku lokalnym, zakładającego proaktywne działania ze strony służb państwa, ułatwiające kobietom starszym przedstawienie swojej sytuacji, zwłaszcza tym, które żyją z chorobami utrudniającymi codzienne funkcjonowanie i potrzebują wsparcia w czynnościach życia codziennego,
- 3) wprowadzenie dostępnych szkoleń dla opiekunów formalnych i nieformalnych kobiet starszych, zawierających elementy podejścia do ich wspierania w oparciu o prawa

---

<sup>25</sup> Uwagi końcowe Komitetu ONZ pod adresem Polski, CRPD/C/POL/CO/1 z 18 października 2018 r., Pkt 10 lit. d, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi%20ko%C5%84cowe%20KPON%20final.pdf>

<sup>26</sup> Zob. np. GUS, Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 30.06.2021), dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-30-06-2021,6,30.html> oraz GUS, Sytuacja osób starszych w Polsce w 2019 roku, dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2019-roku,2,2.html>.

<sup>27</sup> Dz. U. 2015 poz. 1705.



człowieka, z uwzględnieniem poszanowania godności i autonomii starszych, niezależnie od ich wieku i stanu zdrowia,

- 4) zadbanie o efektywne docieranie z informacją o możliwych formach wsparcia oferowanych publicznie do kobiet najstarszych i osamotnionych. Wymaga to podjęcia szeregu badań, w tym badań metodami etnograficznymi, ukierunkowanych na identyfikację barier w dostępie do informacji i usług oraz identyfikacji skutecznych sposobów przekazywania informacji z uwzględnieniem perspektywy płci<sup>28</sup>.

Nie sposób także pominąć **szczególnej sytuacji kobiet-uchodźczyń**, zwłaszcza wobec aktualnej sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Wśród migrantów próbujących przedostać się na terytorium Polski oraz starających się o objęcie ochroną międzynarodową mogą także znajdować się ofiary przemocy wobec kobiet. Należy zatem podkreślić, że Polska jest sygnatariuszem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 z późn. zm.) oraz konwencji stambulskiej, które nakładają na państwa-strony obowiązek przestrzegania zasady *non-refoulement*. Zgodnie z art. 61 ust. 3 tej ostatniej, Polska zobowiązała się przyjąć konieczne środki ustawodawcze lub inne środki zapewniające, by ofiary przemocy wobec kobiet potrzebujące ochrony, niezależnie od ich statusu lub miejsca pobytu, nie były, pod jakimkolwiek pozorem, odsyłane do jakiegokolwiek kraju, w którym ich życiu zagrażałoby niebezpieczeństwo lub gdzie mogłyby zostać poddane torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze.

Z obserwacji poczynionych przez GREVIO wynika natomiast, że Polska w wielu obszarach nie dostosowała krajowych przepisów lub praktyki ich stosowania do wymogów konwencji stambulskiej. Przy czym problemy na tym polu nie są nowe. Pierwsze, niepokojące sygnały świadczące o trudnościach kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć w dostępie do procedur udzielania ochrony międzynarodowej docierają do Biura RPO już od 2015 r. Jak wynikało z ustaleń RPO przemoc ze względu na płeć nie była uznawana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej za formę prześladowania, nawet jeśli istniało prawdopodobieństwo, że w swoim kraju cudzoziemka nie mogła liczyć na żadną pomoc ze strony władz<sup>29</sup>. Tymczasem wiążący Polskę od 1 sierpnia 2015 r. art. 60 ust. 1 konwencji stambulskiej stanowi, iż „strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by przemoc wobec kobiet ze względu na płeć mogła być

---

<sup>28</sup> W odniesieniu do osób starszych *in genere* por. analogicznie wystąpienia RPO do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sygn. XI.503.2.2016: z dnia 10.05.2019 r. dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/swiatowy-dzien-swiado%C5%9Bci-znecania-sie-nad-osobami-starszymi> oraz z dnia 3.07.2019 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-skuteczniej-przeciwdzia%C5%82a%C4%87-przemocy-wobec-os%C3%B3b-starszych>.

<sup>29</sup> Kontrole przedstawicieli BRPO zostały opisane m.in. w wystąpieniu RPO do MSWiA z dnia 1.04.2019, sygn. XI.543.3.2019, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koncepcja-bezpiecznego-kraju-pochodzenia-terespol-rpo-mswia>. Zob. także wystąpienia RPO do Komendant Główny Straży Granicznej z 22.11.2021 r., sygn. KMP.071.7.2021, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sg-konwencja-stambulska-zakaz-zawracania-kobiet-ofiar-przemocy>.

uznawana za formę prześladowania, w rozumieniu artykułu 1 ustęp A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz za formę poważnej szkody dającą podstawy do przyznania ochrony uzupełniającej lub dodatkowej”.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić zalecenie GREVIO skierowane do organów władzy RP respektowania zasady *non-refoulement* ze szczególnym uwzględnieniem kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć, zwłaszcza na przejściach granicznych z Białorusią (Brześć-Terespol) i Ukrainą (Medyka-Shehyni) oraz zapewnienia, że ofiary przemocy wobec kobiet potrzebujące ochrony nie będą zwracane do żadnego państwa, w którym ich bezpieczeństwo byłoby zagrożone<sup>30</sup>.

### III. Konsekwencje braku polityki przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć

Właściwie zaprojektowane, holistyczne i spójne podejście do kwestii przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, ukierunkowane na zmianę stereotypów i przekonań stojących za jej aktami, należy do najskuteczniejszych narzędzi prewencji tej niezwykle poważnej w skutkach i najbardziej rozpowszechnionej formy dyskryminacji wobec kobiet.

Zgodnie z szacunkami Światowej Organizacji Zdrowia nawet 736 milionów kobiet na całym świecie na jakimś etapie swojego życia doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony partnera (*intimate partner violence*), ze strony osoby obcej (*non-partner sexual violence*) lub obu tych form<sup>31</sup>.

Alarmujące są także konsekwencje tego negatywnego zjawiska. Jak wskazują wyniki powołanego wyżej badania „Crime, Safety And Victims’ Rights Fundamental Rights Survey”, **skutki przemocy są bardziej dolegliwe dla kobiet niż dla mężczyzn**. Szczególną uwagę należy zwrócić na długotrwałe **psychologiczne konsekwencje przemocy**, które negatywnie oddziałują na jakość życia kobiet i możliwości realizacji ich aspiracji życiowych, w szczególności – daleko idące konsekwencje psychologiczne napaści seksualnej. Zgodnie z wynikami badania Agencji Praw Podstawowych UE **po napaści seksualnej aż: 50% kobiet odczuwa niepokój, 49% czuje się bezbronna, 39% utraciło pewność siebie, 36% cierpi na depresję, 35% ma problemy ze snem, 33% cierpi na napady paniki, a 30% zgłasza trudności z koncentracją**<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, op. cit., pkt 342. Zob. wystąpienie RPO do Komendanta Głównego Straży Granicznej z 22.11.2021, sygn. KMP.071.7.2021.AN, dostęp pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Do\\_KGSG\\_ofiary\\_przemocy\\_kobiety\\_22.11.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Do_KGSG_ofiary_przemocy_kobiety_22.11.2021.pdf).

<sup>31</sup> Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018; dostęp pod adresem: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022256>.

<sup>32</sup> Dostęp pod adresem: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-crime-safety-victims-rights\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-crime-safety-victims-rights_en.pdf), s. 47.

Wskazać jednak należy, że konsekwencje przemocy wykraczają poza ból i cierpienie zadane poszczególnym jednostkom. **Przemoc wobec kobiet ze względu na płeć ma także swój wymiar ekonomiczny** – może ona prowadzić do utraty dochodu, jeśli dojście do zdrowia wymaga przerwy w zatrudnieniu lub negatywnie wpływać na produktywność podczas wykonywania pracy. Ponadto, część kosztów przemocy ponoszona jest zbiorowo, przez całe społeczeństwo. Dotyczy to w szczególności kosztów usług publicznych związanych z funkcjonowaniem usług ochrony zdrowia z zakresu leczenia fizycznych i psychicznych skutków przemocy, działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych (np. w przedmiocie separacji, spraw opieki nad dziećmi), pomocy społecznej w obszarze mieszkalnictwa i ochrony dzieci czy usług specjalistycznych dla osób pokrzywdzonych.

Europejski Instytut Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) zrealizował w **2021 r.** badanie, którego wyniki ujawniły, jakie są aktualne koszty przemocy wobec kobiet. Badanie to bazowało na analizie przeprowadzonej w 2014 r.<sup>33</sup>, rezultaty której opublikowano w raporcie “Estimating the costs of gender-based violence in the European Union”<sup>34</sup>. Jak wynika z najnowszej edycji badania **szacunkowy roczny koszt przemocy ze względu na płeć w UE wynosi 366 mld euro**, z czego zdecydowana większość – **aż 79%** – generowana jest przez **akty przemocy doświadczane przez kobiety**. Szacuje się, że **koszt przemocy w ze strony partnera wynosi 174 mld euro** (z czego **87% wobec kobiet**). **Dla Polski szacowany koszt przemocy wynosi 31,2 mld euro w skali roku.**

W związku z powyższym, na zasadzie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.; dalej jako: „ustawa o RPO”), przedstawiam uprzejmie Pani Minister **rekomendację opracowania** i wdrożenia odpowiadającej na wskazane zalecenia **kompleksowej i horyzontalnej strategii przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć**, ukierunkowanej na zapewnienie skutecznej prewencji, w szczególności przez eliminację stereotypów i uprzedzeń płciowych legitymizujących ją oraz karania wszelkich przejawów tej przemocy. Przygotowywane w tym duchu instrumenty, w tym legislacyjne, powinny uwzględniać perspektywę równości płci oraz potrzeby kobiet z grup szczególnie wrażliwych. Będę zobowiązany za ustosunkowanie się przez Panią Minister do przekazanych uwag.

---

<sup>33</sup> Violence against women: an EU-wide survey, dostęp pod adresem:

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf)

<sup>34</sup> Estimating the costs of gender-based violence in the European Union, dostęp pod adresem: <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414745EN2.pdf>

Ponadto, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, uprzejmie proszę Panią Minister o spowodowanie sporządzenia tłumaczenia raportu GREVIO na język polski i jego upublicznienie.

*Z poważaniem,*

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

*/-podpisano elektronicznie/*