



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-02-2021 r.

Adam Bodnar

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 Pełnomocnik!

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.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”) – funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania za kwestię priorytetową uznaję skuteczną ochronę praw osób doświadczających przemocy domowej.

Nie ma wątpliwości, że **przemoc w rodzinie stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka**, a zapewnienie pomocy wszystkim osobom jej doświadczającym 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.).

Nie negując, że sprawczyniami przemocy domowej i przemocy w bliskich związkach są także kobiety, nie można nie zauważyć, że to negatywne zjawisko w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyka właśnie ich. Według dostępnych danych statystycznych **zdecydowaną większość osób dotkniętych przemocą w rodzinie**, których ogólna liczba **w 2019 r.** wyniosła 227 826, **stanowiły kobiety** (124 382 w porównaniu do 39 625 mężczyzn i 63 819 dzieci). Z kolei wśród zatrzymanych sprawców przemocy w rodzinie przez jednostki policji zdecydowaną większość stanowili mężczyźni (16 647 w porównaniu

do 606 kobiet)¹. Skala przemocy doświadczanej przez kobiety, w szczególności w związkach bliskich, oraz wyraźnie określona płeć sprawców (męska) i osób doświadczających przemocy (żeńska) potwierdzają, iż **przemoc w rodzinie jest zjawiskiem motywowanym płcią**.

Założenie takie leży u podstaw szeregu międzynarodowych instrumentów przeciwdziałania przemocy domowej, w tym Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 nr 10 poz. 71, dalej jako: CEDAW) oraz Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961; dalej jako: Konwencja stambulska). Prawidłowe wykonanie ciążyących na ich mocy na Rządzie RP zobowiązań w zakresie zapewnienia możliwie najwyższego standardu ochrony i wsparcia osób doświadczających przemocy w rodzinie, w szczególności kobiet jako przejawu ich dyskryminacji ze względu na płeć, wymaga w mojej ocenie, m.in. pilnego zakończenia prac i przyjęcia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, o co nieustająco apeluję².

Z tego względu chciałbym zwrócić uwagę Pani Pełnomocnik na nieprawidłowości implikowane brakiem aktualnego krajowego programu na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej oraz projektowanym kształtem przedmiotowego programu.

I. Niepełny zakres programowania działań – potrzeba przyjęcia całościowego podejścia do przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projektowany Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021³ powiela niedostatki ochrony przed przemocą wobec kobiet, wskazywane przeze mnie w odniesieniu do głównego aktu prawnego poruszającego problematykę przemocy ze względu na płeć – ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. 2020 poz. 218, t.j. ze zm.; dalej również jako: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy)⁴. Koncentruje się bowiem jedynie na zagadnieniu przemocy w bliskich związkach. Powoduje to nieuwzględnianie w prawie i praktyce stosowania ww. przepisów ochronnych szerszej perspektywy analizowanego zjawiska, tj. innych form przemocy motywowanej płcią, doświadczanych przez kobiety tak w sferze prywatnej, jak i publicznej. Odzwierciedlenia w prawie krajowym takiej optyki

¹ Sprawozdanie z realizacji „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” - dane statystyczne za rok 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>.

² Zob. Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rppo-dla-grevio>.

³ Dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-rok-2021>.

⁴ Zob. tamże.

wymagają od Polski wiążące ją instrumenty prawa międzynarodowego i europejskiego, które bazują na szerokim podejściu do zjawiska przemocy motywowanej płcią.

Takie podejście obowiązuje m.in. na gruncie 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 lokalną, przestrzeń publiczną, miejsce pracy, czas wolny, politykę, sport, ochronę zdrowia czy sferę edukacji⁵.

Z kolei Konwencja stambulska, znajdująca zastosowanie do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, która dotyczy 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).

Natomiast 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«”.

Na potrzebę podjęcia działań ukierunkowanych na zwalczanie innych rodzajów przemocy wobec kobiet niż przemoc domowa wskazuje także najnowszy raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat praw ofiar wybranych przestępstw. Z danych dotyczących Polski 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, z kolei w parku lub w innym miejscu publicznym – 12% z nich⁶.

⁵ 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.

⁶ Zob. Fundamental Rights Survey, dostęp pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs?mdq1=dataset>.

W związku z powyższym, ponawiam **rekomendację opracowania 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 (kobiet z niepełnosprawnościami, starszych⁷, migrantek).

II. Brak aktualnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Jako organ stojący na straży praw i wolności człowieka domagam się, aby instytucje państwowe wypełniały swe obowiązki w zakresie stworzenia skutecznych warunków przeciwdziałania i penalizowania przemocy domowej, wynikające z przepisów prawa krajowego oraz relewantnych aktów prawa międzynarodowego. Warunkiem *sine qua non* właściwej i efektywnej realizacji tego zobowiązania jest przyjęcie dokumentu programującego politykę państwa w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie kształtowanie założeń polityki zwalczania przemocy w rodzinie w głównej mierze spoczywa na Radzie Ministrów, której ustawowym obowiązkiem jest opracowanie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Podzielam zaniepokojenie faktem, że mimo zakończenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przyjętego na lata 2014-2020, program mający stanowić jego kontynuację nadal nie został przyjęty⁸. Zwracam uwagę, że **pilne zakończenie prac nad nowym Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jest kluczowe**, również ze względu na jego planowany krótki – zaledwie roczny – okres obowiązywania⁹. W związku z tym rekomenduję niezwłoczne ustanowienie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie tak, by zapewnić możliwość niezakłóconego realizowania zadań z zakresu przeciwdziałania i zwalczania przemocy w rodzinie przez zobowiązane do tego podmioty, a także osiągnięcie celów wskazanych w projektowanym programie.

Chciałbym ponadto zauważyć, że przyjęcie tak krótkiej perspektywy programowania działań państwa w przedmiotowej sferze może budzić uzasadnione wątpliwości. Należy

⁷ Na temat potrzeby ochrony osób starszych, w tym kobiet, przed przemocą zob. wystąpienie RPO do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-skuteczniej-przeciwdzia%C5%82a%C4%87-przemocy-wobec-os%C3%B3b-starszych>.

⁸ Zob. m.in. apel do Prezesa Rady Ministrów skierowany 19 listopada 2020 r. przez ponad 30 organizacji społecznych aktywnie wspierających osoby doświadczające przemocy w rodzinie, dostęp pod adresem: <https://fdps.pl/wp-content/uploads/2020/11/Apel-do-Premiera-PR-ws.-zmian-dotyczacych-nowego-Krajowego-Programu-Przeciwdzialania-Przemocy-w-Rodzinie.pdf>.

⁹ Zob. Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-rok-2021>.

zgodzić się z uzasadnieniem twórców projektu Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021, iż zmniejszenie skali zjawiska przemocy domowej „jest procesem wymagającym czasu, wysiłku, nakładów finansowych, zaangażowania wszystkich służb, a także zmiany świadomości społecznej”. W mojej ocenie wskazana charakterystyka działań ukierunkowanych na wyeliminowanie zjawiska przemocy domowej wymaga ich zaplanowania w dłuższym horyzoncie czasowym. **Zmiana społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet mężczyzn, leżących u podstaw zjawiska przemocy domowej jako formy dyskryminacji kobiet, wymaga zaplanowanego, kompleksowego i długookresowego programu działania organów państwa i innych właściwych podmiotów.**

Wskazane przez autorów projektu argumenty na rzecz rocznego okresu obowiązywania przedmiotowego programu: „dokonanie analizy porównawczej rezultatów osiągniętych Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020”, „adaptacja założeń Programu do realiów związanych ze stanem epidemii”, planowane „zmiany w zakresie uregulowań prawnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie” oraz „dążenie do optymalizacji systemowych rozwiązań” mogłyby zostać zrealizowane, moim zdaniem, na drodze dotychczasowej praktyki oceny stopnia realizacji programu wieloletniego w rocznych cyklach sprawozdawczych.

III. Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Ważnym komponentem systemu instytucjonalnego ochrony przed przemocą w rodzinie jest Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, będący organem opiniotawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Uwzględnienie zadań Zespołu, przykładowo jedynie wymienionych w art. 10a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, pozwala na sformułowanie wniosku o jego istotnym znaczeniu dla realizacji przez państwo obowiązków z zakresu przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej. Z tym większym zaniepokojeniem odnotowuję docierające do mnie informacje o **braku transparentności** w przebiegu procesu wyboru członków Zespołu Monitorującego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie IV kadencji – przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Brak w aktualnym składzie Zespołu osób o wiedzy i doświadczeniu eksperckim z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, które w poprzednich kadencjach były jego członkami wymaga, w mojej ocenie, **podania do publicznej wiadomości uzasadnienia wyboru członków Zespołu**

Monitorującego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie **IV kadencji** z uwzględnieniem stopnia realizacji przez nich kryteriów stawianych kandydatom i kandydatkom¹⁰. Niezbędne jest też wykazanie, że w skład Zespołu powołane zostały osoby reprezentujące organizacje rzeczywiście dysponujące odpowiednią wiedzą i doświadczeniem¹¹, stosownie do stawianych zadań, w wyższym stopniu niż kandydaci, którzy do Zespołu powołani nie zostali.

W związku z powyższym zasadne jest **przedstawienie listy rankingowej** kandydatek i kandydatów zgłoszonych w odpowiedzi na ogłoszenie właściwego Ministra o naborze na członków Zespołu IV kadencji, zawierającej oceny zgłoszonych przez podmioty uprawnione osób, reprezentujących stronę społeczną, w świetle przyjętych kryteriów. Od odpowiednich kompetencji osób wchodzących w skład organu opiniodawczo-doradczego zależy bowiem efektywność prac Zespołu. Ta wymaga przeznaczenia odpowiednich zasobów ludzkich, by właściwie wdrażać programy mające na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy (por. np. art. 8 Konwencji stambulskiej).

Ponadto, będę zobowiązany za przedstawienie informacji o harmonogramie (terminarzu) i przedmiocie posiedzeń Zespołu Monitorującego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie **III kadencji** lub wskazanie miejsca publikacji przedmiotowych danych.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 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.), zwracam się do Pani Pełnomocnik, jako wykonującej także zadania Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag oraz podjęcie odpowiednich działań realizujących wskazane rekomendacje.

Jednocześnie, na zasadzie art. 16 ust. 1 ww. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w związku z informacją o planowanych zmianach w zakresie uregulowań prawnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przekazuję uprzejmie

¹⁰ Według ogłoszenia Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: zgłoszony kandydat zobowiązany jest do spełniania następujących kryteriów: realizuje szerokie spektrum zadań na rzecz przeciwdziałania przemocy, zarówno ukierunkowanych na pomoc osobom doznającym przemocy, jak również na osoby stosujące przemoc, przez co najmniej trzy lata zajmuje się realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy, bierze udział w tworzeniu i realizacji innowacyjnych rozwiązań na rzecz przeciwdziałania przemocy, posiada osiągnięcia z zakresu zadań na rzecz przeciwdziałania przemocy. Dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/zespol-monitorujacy-do-spraw-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>.

¹¹ Podmiot zainteresowany zgłoszeniem kandydata powinien wykazać, że podstawowym, statutowym zadaniem organizacji jest działalność w obszarze przeciwdziałania przemocy, a także udokumentować co najmniej czteroletnie doświadczenie w zakresie prowadzenia działań na rzecz przeciwdziałania przemocy oraz udokumentować osiągnięcia w zakresie realizowanych zadań na rzecz przeciwdziałania przemocy. Tamże.

postulaty, jakie w tym zakresie przedstawiłem w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2019 r.¹², jako zachowujące zasadniczo walor aktualności. Mam nadzieję, że niniejsze uwagi okażą się pomocne w planowanych działaniach.

Załącznik: 1

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik:

- wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2019 r.

¹² Wystąpienie dostępne pod adresem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20nowelizacji%20ustawy%20o%20przeciwdzia%C5%82aniu%20przemocy%20w%20rodzinie.pdf>