

Women's Empowerment Program
Heinrich Böll Stiftung

*Kogo chronimy przed przemocą?
Dwa lata ustawy z dnia 29
lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu
przemocy w rodzinie*

RAPORT KRYTYCZNY

Agnieszka Mrozik
Ewa Rutkowska
Iwona Stefańczyk



Fundacja Feminoteka
Warszawa 2007

Konsultacja prawna: dr Monika Płatek, Sylwia Spurek

**Kogo chronimy przed przemocą? Dwa lata ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.
o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie - raport krytyczny**

Copyright © Fundacja Feminoteka, 2007



Wydanie raportu zostało sfinansowane przez Fundację H. Bölla
Przedstawicielstwo w Polsce w ramach Regionalnego Programu
„Demokracja płci/ polityka kobiet“

Projekt graficzny: Teresa Oleszczuk
redakcja i korekta: Agnieszka Mrozik, Iwona Stefańczyk

ISBN: 978-83-924783-1-7

Wydawca:
FUNDACJA FEMINOTEKA
00-040 Warszawa,
ul. Warecka 8/91
tel./faks: 22/ 826 83 05
e-mail: info@feminoteka.pl
www.feminoteka.pl

Skład i łamanie: Palebek, pal@dedlajn.com.pl

Spis treści

1. Podziękowania	4
2. Wstęp	5
3. Krok do przodu? Założenia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i analiza zawartych w niej przepisów	9
4. Bierna władza. Państwo w walce z przemocą w rodzinie wobec kobiet	15
4.1. Instytucje rządowe (w tym programy edukacyjne dla sprawców oraz prewencja)	
4.2. Jednostki samorządu terytorialnego i administracji rządowej – analiza danych zebranych w badaniu ankietowym	
4.3. Policja, prokuratura i sądy	
5. Pozytywne bohaterki i bohaterowie, czyli jak trzeci sektor wyręcza państwo	46
6. A Polska milczy. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w Polsce w świetle dokumentów międzynarodowych	52
7. Rekomendacje dla państwa dotyczące skuteczniejszej walki z przemocą w rodzinie wobec kobiet	67
8. O konieczności faktycznej pomocy ofiarom znęcania. Komentarz Doroty Krzysztoń – Głównego Koordynatora Programu ds. Pomocy Ofiarom Przestępstw w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich	71
9. Uwagi dr Moniki Płatek na temat raportu krytycznego	78
10. Aneks	87
11. Bibliografia	100

1 Podziękowania

Niniejszy raport nie powstałby bez pomocy, wsparcia i zaangażowania wielu osób i instytucji, które zechciały podzielić się z autorkami swoją wiedzą na temat realizacji w Polsce ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, które znalazły czas, by odpowiedzieć na niezliczone ilości pytań i udzielić wyjaśnień w kwestiach spornych bądź niejasnych, a także na wiele innych sposobów przyczyniły się do powstania tej publikacji.

SPECJALNE PODZIĘKOWANIA NALEŻĄ SIĘ:

- ▶ **PANI ANNIE CZERWIŃSKIEJ** z Fundacji Feminoteka – za cenne uwagi na temat raportu,
 - ▶ **PANI AGACIE FURGALE** – ekspertce krajowej, członkini Komitetu wspierającego Komisję Europejską we wdrażaniu programu Daphne III,
 - ▶ **PANI ANNIE KRÓL** – za pomoc w zbieraniu danych i gromadzeniu ankiet,
 - ▶ **PANI DOROCIE KRZYSZTOŃ** z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich,
 - ▶ **PANI MONICE PŁATEK** – prawnicze z Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej (PSEP),
 - ▶ **PANI KATARZYNIĘ PRZYBOROWSKIEJ** – prawnicze ze Stowarzyszenia OPTA,
 - ▶ **PANI SYLWII SPUREK** – prawnicze, legislatorce, współautorce projektu przepisów prawnych w zakresie ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie,
 - ▶ **PANI KOMISARZ IWONIE SZULC** z Komendy Głównej Policji,
 - ▶ **PANI KRYSZYNIĘ ŻYTECKIEJ** z Fundacji „Pomoc Kobietom i Dzieciom (Rozwód, Przemoc, Głód)”,
- a także:
- ▶ **WSZYSTKIM ANKIETOWANYM ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM.**

2

Wstęp

***Aby miały jakiś wpływ, prawa
muszą być [...] wdrażane.***

***Combating Violence Against Women. Stocktaking Study
on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member
States, Strasburg 2006¹***

21 listopada 2005 roku weszła w życie ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, uchwalona przez Sejm 29 lipca 2005 roku. Dokument ten jest niewątpliwie świadectwem postępu w ochronie osób doświadczających przemocy domowej. Ustawa przynosi wiele pożytecznych rozwiązań w zakresie walki z przemocą ze strony i wobec osób najbliższych, m.in. po raz pierwszy formalnie definiuje przemoc domową i wymienia jej rodzaje, omawia działania poszczególnych służb i instytucji administracji rządowej/ jednostek samorządu terytorialnego/ organizacji pozarządowych mające na celu udzielanie pomocy i wsparcia osobom doświadczającym przemocy, a także wprowadza mechanizmy prawne umożliwiające skuteczniejszą ochronę tych osób przed sprawcami przemocy. Warto jednak zaznaczyć, że niektóre z jej zapisów (zwłaszcza te dotyczące kontaktu sprawcy z osobą poszkodowaną – zakaz zbliżania się oraz opuszczenie przez sprawcę wspólnie zajmowanego lokalu) już wcześniej były kwestionowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje pozarządowe, które uznały je za niewystarczające.

¹ C. Hagemann-White, J. Katenbrink, H. Rabe, *Combating Violence Against Women. Stocktaking Study on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member States*, Directorate General of Human Rights, Strasburg 2006, s. 37, przeł. A. M. Tekst dostępny na stronie www.coe.int/equality.

Dziś, dwa lata od momentu wejścia w życie ustawy², zauważalny jest przede wszystkim brak danych pozwalających stwierdzić, czy i jak realizowane są wprowadzone przez nią regulacje: brakuje danych dotyczących funkcjonowania ustawy zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. Deficyt dotyczy zwłaszcza informacji na temat: postanowień sądów w sprawach przeciwko sprawcom przemocy w rodzinie wobec kobiet; funduszy przeznaczanych z budżetu państwa na walkę z przemocą w rodzinie wobec kobiet (także na programy edukacyjne dla sprawców) oraz prewencję; kampanii rządowych/ samorządowych/ organizacji pozarządowych prowadzonych z zamiarem upowszechniania wiedzy na temat przemocy ze względu na płeć; efektów współpracy oraz odpowiedzialności poszczególnych organów i jednostek zorientowanych na walkę z przemocą w rodzinie wobec kobiet na poziomie gmin, powiatów, województw, jak również na poziomie administracji rządowej.

Niniejszy raport, napisany z perspektywy feministycznej, jest próbą odpowiedzi na pytanie, jak funkcjonuje w Polsce ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ze szczególnym naciskiem na sytuację kobiet i dziewcząt. Autorki raportu zdecydowały się podkreślić aspekt płci, zaniepokojone pojawiającą się od pewnego czasu w Polsce tendencją polegającą na umieszczeniu problemów kobiet (w tym przemocy) w kontekście rodziny³. Na kwestię „znikania” kobiet w polskiej polityce, która jest określana dziś mianem prorodzinnej, nie zaś równościowej, zwracają uwagę zagraniczni eksperci; ich niepokój budzi przede wszystkim postrzeganie przemocy domowej jako problemu

2 Ustawa weszła w życie 21 listopada 2005 roku, z wyjątkiem art. 6 ust. 4 i 5, dotyczącego realizacji zadań administracji rządowej przez powiaty szczególnie w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doświadczających przemocy, a także opracowywania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc.

3 Wraz z przejściem władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość zlikwidowane zostało w listopadzie 2005 roku stanowisko i biuro Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, zaś jego kompetencje przejął Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

neutralnego płciowo, o czym w styczniu 2007 roku wspomniał Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ⁴.

Raport składa się z rozdziałów teoretycznych, omawiających założenia ustawy i zawarte w niej przepisy, oraz analitycznych, prezentujących zadania i działania poszczególnych służb i instytucji państwowych (policja, prokuratura, ministerstwa), samorządów terytorialnych (gminy, powiaty, województwa), pozarządowych (organizacje pozarządowe). W publikacji przedstawiono także sprawozdania z realizacji przez Polskę międzynarodowych zobowiązań w zakresie zwalczania i zapobiegania przemocy wobec kobiet. Raport zamyka lista rekomendacji dla polskich władz, dotyczących wypracowania strategii i działań, które, zdaniem ekspertek przygotowujących raport, mogą przyczynić się do poprawy sytuacji w Polsce i realizacji strategii Unii Europejskiej w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet.

Raport uwzględnia oficjalne dane dotyczące zjawiska przemocy domowej podane do wiadomości publicznej przez odpowiednie służby i instytucje, a także informacje zebrane metodą ankiet i wywiadów przeprowadzonych przez autorki publikacji. Nowatorski charakter raportu polega właśnie na tym, że jego autorki zdecydowały się zwrócić z prośbą o informacje na temat funkcjonowania w Polsce ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie do wszystkich instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie, a więc odpowiednich ministerstw, urzędów wojewódzkich, policji, prokuratury i organizacji pozarządowych.

Warto w tym miejscu wyjaśnić jeszcze kwestię terminologii zastosowanej w niniejszym raporcie. Pojęcie „ofiara przemocy” pojawia się w raporcie jedynie wtedy, gdy cytowane są operujące nim dokumenty; autorki raportu konsekwentnie unikają tego terminu jako naznaczającego osoby doświadczające przemocy i poddającego je wtórnej wiktymizacji. Podobnie sformułowanie „przemoc w rodzinie wobec kobiet” pochodzi od autorek raportu – nie jest ono niestety stosowane w oficjalnych dokumentach.

4 Por. Rozdział szósty niniejszego raportu.

Raport powstał w ramach międzynarodowego projektu „Demokracja płci/ polityka kobiet”, realizowanego przez Przedstawicielstwo Fundacji im. Heinricha Bölla w Polsce. Polskim partnerem Fundacji im. Heinricha Bölla jest Fundacja Feminoteka.

Agnieszka Mrozik
koordynatorka projektu, Fundacja Feminoteka

3

Krok do przodu? Założenia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i analiza zawartych w niej przepisów

3.1. Założenia ustawy¹

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definiuje przemoc jako „jednorazowe albo powtarzające się 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, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”. Art. 2 pkt 1 ustawy definiuje członka rodziny jako osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 kodeksu karnego², a także inną osobę wspólnie zamieszkujejącą lub gospodarującą. Z kolei Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie doprecyzowuje pojęcie ofiar przemocy, stwierdzając, że mogą nimi być: dzieci, współmałżonkowie lub partnerzy w związkach nieformalnych, osoby starsze, osoby niepełnosprawne³.

¹ Wszystkie cytaty za: ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180 poz. 1493).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

³ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w okresie od 25 września 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku, www.sejm.gov.pl, druk nr 1987.

RAPORT KRYTYCZNY

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakłada na państwo obowiązek udzielenia pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w postaci:

- 1) poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego i socjalnego;
- 2) interwencji kryzysowej i wsparcia;
- 3) ochrony przed dalszym krzywdzeniem, poprzez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się z osobą pokrzywdzoną;
- 4) zapewnienia na żądanie osoby dotkniętej przemocą, bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są na mocy ustawy realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu województwa, gminy i powiatu.

Do zadań gminy należy „tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; opracowywanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia. Do zadań własnych powiatów: tworzenie i prowadzenie ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, zaś do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat: tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowywanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie”. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat finansowane są z budżetu państwa.

Z kolei do zadań własnych województwa należy: „inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; opracowywanie programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów korek-

cyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie”, a także „organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie”.

Kolejne artykuły ustawy określają obowiązki ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej), takie jak: zlecenie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie; organizowanie akcji promujących podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie; monitorowanie realizacji Krajowego Programu Zapobiegania i Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Celem tego programu jest prowadzenie działań dotyczących zapewnienia ochrony i pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, edukacja oraz oddziaływania korekcyjne skierowane do osób stosujących przemoc w rodzinie, a także podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie.

Ważnym z punktu widzenia ochrony osób doświadczających przemocy rozwiązaniem wprowadzonym do polskiego kodeksu karnego (art. 72 § 1) przez omawianą ustawę jest możliwość określenia sposobu kontaktowania się sprawcy przemocy z ofiarą, a także możliwość orzeczenia zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary. O wprowadzenie takiego zapisu zabiegały organizacje udzielające pomocy i wsparcia osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. **Niestety, zapis ten, jak pokażą wyniki analizy zebranych danych, jest stosowany bardzo rzadko i nie stał się jeszcze trwałą praktyką orzecznictwa w sprawach dotyczących znęcania się i stosowania przemocy w rodzinie.** Ponadto, jego skuteczność zostałaby znacznie zwiększona, gdyby stosować go mogli bezpośrednio policjanci interweniujący w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie i mający bezpośredni kontakt z doświadczającymi jej osobami.

Kolejny zapis, jaki wprowadziła omawiana ustawa (w art. 14), dotyczy możliwości zastosowania przez sąd dozoru policji zamiast tymczasowego aresztowania pod warunkiem, że oskarżony opuści w wyznaczonym przez sąd terminie lokal

zajmowany wspólnie z osobą pokrzywdzoną i określili miejsce pobytu. Przed wprowadzeniem ustawy to osoby poszkodowane musiały opuszczać miejsce zamieszkania i szukać schronienia przed sprawcą. Niestety, nowy zapis nie położył kresu tej praktyce: jest wykorzystywany rzadko, znacznie rzadziej niż wskazywałyby na to potrzeby osób doświadczających przemocy. Podobnie jak w wypadku zapisu o zakazie (lub określonej formie) kontaktowania się sprawcy przemocy z ofiarą, tak i ten zapis zyskałby znacznie większą skuteczność, gdyby mógł być stosowany bezpośrednio przez funkcjonariuszy policji. Inne uwagi dotyczące art. 14 omawianej ustawy zostaną szerzej przedstawione w analizie krytycznej założeń ustawy.

3.2. Analiza krytyczna założeń ustawy

Pierwszą kwestią, która niepokoi w założeniach omawianej ustawy, jest brak wyodrębnienia zjawiska przemocy w rodzinie wobec kobiet. Konsekwencją tego jest ukrycie faktu, że (jak wynika z badań i raportów zarówno polskich, jak i międzynarodowych) to kobiety doświadczają najczęściej przemocy ze strony swoich partnerów i że bardzo często jest to przemoc długotrwała, zarówno fizyczna, jak i psychiczna. Wyraźne wprowadzenie do zapisów ustawy określenia: „przemoc w rodzinie wobec kobiet”, czy też np. w postaci sformułowania: „przemoc w relacjach rodzinnych, zwłaszcza wobec kobiet i dzieci”, nie tylko lepiej oddawałoby stan faktyczny, ale także podkreślało podmiotowość kobiet. Brak wyodrębnienia zjawiska przemocy wobec kobiet jako kategorii przemocy w rodzinie nie tylko znacząco utrudnia gromadzenie danych statystycznych w tym zakresie⁴, lecz negatywnie odbiega od przyjętej w krajach Unii Europejskiej praktyki zwracania szczególnej uwagi na przemoc wobec kobiet i dzieci w dyrektywach oraz programach poświęconych zwalczaniu tego zjawiska⁵.

⁴ Zob. Podrozdział 4.3.2.: Zadania służb – policja.

⁵ 11 maja 2007 r. w MPIPS odbyła się konferencja dla organizacji pozarządowych zorganizowana w ramach kampanii Rady Europy poświęconej przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zainaugurowanej w krajach RE 27 listopada 2006 r. Warto podkreślić wyraźne wyodrębnienie w nazwie prowadzonej przez Radę Europy kampanii („*Stop przemoc y domowej wobec kobiet*”) przemocy wobec kobiet z ogólnego kontekstu przemocy w rodzinie. Ten sposób nazewnictwa powinien zostać wprowadzony także do polskich programów rządowych.

Należy z całą mocą podkreślić, że to właśnie kobiety i dzieci najczęściej doświadczają przemocy ze strony członków rodziny i to do nich właśnie powinna być kierowana pomoc oraz specjalistyczne programy. Polska ustawa, przyjęta jako wynik kompromisu, jest znacznie mniej restrykcyjna od rozwiązań funkcjonujących w wielu krajach europejskich: stosowane w niej „wymazujące” kobiety nazewnictwo jedynie ten fakt potwierdza.

Poważną wadą omawianej ustawy jest dublowanie istniejących już zapisów prawnych zamiast położenia nacisku na skuteczne ich egzekwowanie: przykładem może być wprowadzony przez art. 14 omawianej ustawy tzw. warunkowy dozór policji, polegający na opuszczeniu przez sprawcę przemocy lokalu wspólnie zajmowanego z osobą pokrzywdzoną w wyznaczonym przez sąd terminie, jeszcze w toku postępowania karnego. Tymczasem możliwość taka istniała od lat dzięki art. 275 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego⁶, zatem problemem nie był brak odpowiedniego zapisu, lecz niestosowanie go. W dodatku podjęcie decyzji o warunkowym dozorze policji zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wymaga zgody sądu i wystąpienia przesłanek do zastosowania tymczasowego aresztowania: postępowanie takie trwa długo, a dla osób doświadczających przemocy liczy się czas. Decyzja o warunkowym dozorze powinna być podejmowana zdecydowanie szybciej – w tym wypadku łatwiej zastosować przepisy kodeksu karnego⁷.

Jak zostało to powiedziane w poprzednim podrozdziale, zapisy te, szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony osób doświadczających przemocy, powinny być stosowane jak najszybciej i z zastosowaniem minimum procedur formalnych, najlepiej bezpośrednio przez funkcjonariuszy policji. **Brak tego typu specjalnych uprawnień dla policji interweniującej w wypadkach aktów przemocy w rodzinie skutkuje wydłużonym czasem przebywania sprawców przemocy pod jednym dachem**

⁶ Zob. dołączone do raportu omówienie autorstwa Doroty Krzysztosń, Głównego Koordynatora Programu ds. Pomocy Ofiarom Prześstępstw w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁷ Ibidem.

z osobami jej doświadczającymi, przez co są one narażone na niebezpieczeństwo i pozbawione skutecznej i natychmiastowej ochrony. Tymczasem ochrona życia i zdrowia osób doświadczających przemocy powinna być bezwzględnym priorytetem; przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie niestety tego nie gwarantują, nie zawierają bowiem – z wyjątkiem art. 14 – wyraźnych nakazów i zakazów, takich jak nakaz opuszczenia przez sprawcę przemocy lokalu zajmowanego wspólnie z osobą pokrzywdzoną czy też zakaz zbliżania się do niej. W Polsce zarówno o dozorze policji, jak i określonym sposobie kontaktowania się sprawcy z osobą pokrzywdzoną orzec może jedynie sąd. Także nakaz uczestnictwa w programach edukacyjno-korekcyjnych dla sprawców może zostać orzeczony przez sąd dopiero na etapie wydawania wyroku⁸.

Kolejną poważną wadą ustawy jest fakt, iż nie zachowuje ona spójności z zapisami kodeksu karnego: określa własną, niewystępującą w innych aktach prawnych, definicję przemocy w rodzinie. Tymczasem w postępowaniu karnym orzeka się w sprawie o czyn określony w k.k., tak więc penalizacji nie podlega „przemoc w rodzinie”, lecz określone w art. 207 k.k. przestępstwo znęcania się, które nie jest tożsame z przemocą w rodzinie.

⁸ Za: S. Spurek *Ustawa przeciw przemocy*, „Zadra” nr 1 (26), 2006.

4 *Bierna władza. Państwo w walce z przemocą w rodzinie wobec kobiet*

4.1. Instytucje rządowe (w tym programy edukacyjne dla sprawców oraz prewencja)

4.1.1. MPiPS

4.1.1.1. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹

Do ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, co miało miejsce 25 września 2006 r., zobowiązała Radę Ministrów ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Realizację programu, zgodnie z przepisem ustawy, koordynuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, czyli obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Monitorowaniem realizacji Krajowego Programu zajmuje się międzyresortowy Zespół Monitorujący Realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który został powołany dnia 16 marca 2007 r. przez Prezesa Rady Ministrów². W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele resortów realizujących Krajowy Program, wyznaczani przez kierującego danym resortem ministra, a także Komendant Główny Policji oraz przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zespołem tym kieruje przewodniczący – Krajowy Koordynator Realizacji

¹ Informacje na temat programu pochodzą z serwisu internetowego MPiPS, www.mpips.gov.pl.

² Podstawą powołania Zespołu jest zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu Monitorującego Realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

RAPORT
KRYTYCZNY

Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W chwili obecnej funkcji tej nikt nie pełni³; prawdopodobnie nowy Koordynator zostanie wyznaczony dopiero przez nowy rząd wyłoniony po wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 października 2007 r. Natomiast na szczeblach wojewódzkich realizatorami Programu są wyznaczeni przez wojewodów Wojewódzcy Koordynatorzy Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Krajowy Koordynator ma za zadanie kierować zespołem, który będzie czuwał nad prawidłową realizacją Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, m.in. poprzez monitorowanie inicjatyw podejmowanych przez samorządy lokalne w zakresie przeciwdziałania przemocy.

W 2006 r. na realizację programu przeznaczono kwotę 8 540 000 zł, zaś ostateczny koszt realizacji programu w 2006 r. wyniósł 8 846 501 zł. Nie są jeszcze znane dokładne koszty realizacji programu w roku 2007; zgodnie z założeniami programu powinny one być wyższe, m.in. ze względu na wzrost liczby sprawców przemocy objętych oddziaływaniami korekcyjnymi oraz wzrost liczby działań edukacyjnych (m.in. dofinansowanie szkoleń dla osób zajmujących się przemocą w rodzinie, organizowanych przez marszałków województw, w wysokości 240 000 zł rocznie), które miały być realizowane dopiero od 2007 r.⁴

Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie ma za zadanie osiągnąć następujące cele:

- 1) zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie;
- 2) zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenie dostępności pomocy;
- 3) zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Do tej pory opublikowano raport z realizacji programu za okres od 25 września do 31 grudnia 2006 roku. Zgodnie ze stwierdzeniami raportu, w 2006 roku nie udało się przeprowadzić

³ Poprzednio funkcję Koordynatora pełnił Bogdan Socha z Samoobrony – wiceminister w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zarządzanym przez Annę Kalatę, a obecnie podsekretarz stanu w MPiPS.

⁴ Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, s. 12.

działań diagnozujących skalę zjawiska przemocy w rodzinie z podziałem na kategorie ofiar oraz identyfikacji ofiar i sprawców. Ich realizację zaplanowano na rok 2007⁵. Jak wynika z przeprowadzonego na potrzeby niniejszego raportu badania ankietowego, w chwili obecnej (październik 2007 r.) dane te wciąż nie są dostępne⁶.

W ramach realizacji programu przeprowadzono w 2006 r. badanie infrastruktury instytucji pomagających ofiarom przemocy w rodzinie. Badanie przyniosło następujące wnioski:

w całej Polsce w ramach instytucji pomagających ofiarom przemocy w rodzinie funkcjonowały w 2006 r. 1444 instytucje prowadzone przez gminy oraz 329 instytucji prowadzonych przez powiaty. Wśród instytucji prowadzonych przez gminy zdecydowaną większość stanowią punkty konsultacyjne (81%). Następne są ośrodki wsparcia (10%) oraz ośrodki interwencji kryzysowej. Z pomocy wszystkich instytucji prowadzonych przez gminy skorzystało prawie 85 000 osób; najwięcej z pomocy punktów konsultacyjnych – 79% (prawie 67 000). Z pomocy ośrodków interwencji kryzysowej skorzystało prawie 14 000 osób (16%), a z ośrodków wsparcia – 4039 (5% wszystkich osób). Średnio z pomocy instytucji prowadzonych przez gminę skorzystało w ubiegłym roku 59 osób (najwięcej osób skorzystało z ośrodków interwencji kryzysowej). Statystycznie z jednego ośrodka prowadzonego przez gminy skorzystało w całej Polsce 31 osób. Wśród instytucji prowadzonych przez powiaty zdecydowaną większość stanowią ośrodki interwencji kryzysowej (72%), a następnie ośrodki wsparcia (12%) oraz specjalistyczne ośrodki wsparcia (10%). Ze wszystkich instytucji prowadzonych przez powiaty skorzystało prawie 40 000 osób – najwięcej z ośrodków interwencji kryzysowej – prawie 35 000,

⁵ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w okresie od 25 września 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku, druk sejmowy nr 1987, s. 6.

⁶ Nie posiadają ich jeszcze odpowiedzialne za składanie sprawozdań z realizacji programu urzędy wojewódzkie. Z uzyskanych od nich informacji wynika, że dane te są na etapie diagnozowania lub gromadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego (województwa, gminy i powiaty).

tj. 88% wszystkich korzystających z pomocy. Z ośrodków wsparcia skorzystało zaś 3029 osób (8% wszystkich)⁷. Przytoczone powyżej dane statystyczne za rok 2006 wskazują na dostępność instytucji prowadzonych przez gminy i powiaty, zwłaszcza ośrodków wsparcia, zdecydowanie niższą niż zapotrzebowanie na tego typu pomoc. Problem nie leży jedynie w braku miejsc, tudzież schronisk. Przeszkodą jest także zbyt mało informacji na ten temat, docierających do osób doświadczających przemocy, oraz ograniczony czas, jaki osoby poszkodowane mogą tam spędzić. Niestety, brak danych za rok 2007 uniemożliwia dokonanie oceny rozwoju sytuacji, zwłaszcza w zakresie poprawy dostępności tego typu usług dla osób doświadczających przemocy.

4.1.2. MSWiA

4.1.2.1. Program „Razem bezpieczniej”⁸

Jak podało 12 września 2007 r. na swojej witrynie internetowej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (www.mswia.gov.pl), ministerstwo opracowało rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, który został przyjęty przez Radę Ministrów 18 grudnia 2006 r. W założeniu program ma łączyć działania policji, administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych, zaś jego celem jest poprawa współpracy obywateli z policją. W programie wyodrębniono dwa kluczowe obszary: przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz obszar dotyczący szeroko rozumianego bezpieczeństwa w szkole.

Program „Razem bezpieczniej” w ramach obszaru przemoc w rodzinie przewiduje m.in. takie działania, jak:

► edukacja ofiar przemocy w rodzinie w zakresie dostępnych procedur prawnych;

⁷ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w okresie od 25 września 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku, druk sejmowy nr 1987, s. 10-16.

⁸ Informacje dotyczące programu „Razem bezpieczniej” pochodzą z serwisu internetowego MSWiA, www.mswia.gov.pl, <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/>.

- ▶ zwiększenie skuteczności procedury „Niebieskich Kart” oraz zacieśnienie współpracy instytucji i organizacji społecznych świadczących pomoc prawną, psychologiczną i socjalną dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie;

- ▶ organizacja szkoleń tematycznych dla osób pracujących na rzecz ograniczenia zjawiska przemocy w rodzinie;

- ▶ utworzenie spójnego systemu procedur wymiany informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami zajmującymi się przemocą w rodzinie;

- ▶ zlecenie organizacjom pozarządowym zadań w zakresie szkoleń, poradnictwa i pomocy ofiarom przemocy w rodzinie;

- ▶ w dalszej perspektywie – dokonanie stosownych zmian prawnych w celu zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie rozszerzenia przypadków odizolowania sprawców przemocy w rodzinie od ich ofiar.

Na zadania z obu tych obszarów w 2007 roku przekazano prawie 2/3 możliwego dofinansowania w ramach programu. **Warto podkreślić, że na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie przeznaczono 452 630 zł, zaś na bezpieczeństwo w szkole ponad trzy razy więcej: 1 525 495 zł.** (W budżecie państwa na 2007 r. przeznaczono na realizację programu „Razem bezpieczniej” kwotę 3 mln zł. Analogiczna kwota przewidziana jest także na kolejne lata. Z uwagi na duże zainteresowanie programem MSWiA zamierza wnioskować o zwiększenie środków w przyszłych latach).

Ponadto MSWiA zorganizowało w dniach 10-11 września 2007 r. w Warszawie międzynarodowe seminarium „Razem przeciwko przemocy – walka z przemocą wobec dzieci, młodzieży i kobiet z polskiej i europejskiej perspektywy”. Seminarium poprzedziła ogólnopolska konferencja inaugurująca program „Razem bezpieczniej” (8 marca 2007 r.), w której wzięło udział ok. 500 osób.

Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie skorelowany jest m.in. z Programem Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży, którego realizację od 2004 roku koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

4.1.2.2. Program Daphne III⁹

MSWiA koordynuje także wdrażanie w Polsce unijnego programu „Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz ochrona ofiar i grup ryzyka – Daphne III”, w ramach którego realizowane są następujące cele: walka z wszelkimi formami przemocy (fizycznej, seksualnej i psychicznej) wobec dzieci, młodzieży i kobiet, w tym zapobieganie wykorzystywaniu seksualnemu i zwalczanie go, zapobieganie przemocy w rodzinie oraz w szkole, a także zapewnienie wsparcia ofiarom przemocy i osobom należącym do grup ryzyka. Formy udzielanej w ramach programu Daphne III pomocy to m.in.: dotacje operacyjne oraz dotacje na konkretne projekty ponadnarodowe leżące w interesie UE, przedstawione przez podmioty z co najmniej dwóch państw członkowskich (m.in. organizacje pozarządowe, władze lokalne, ośrodki naukowe i badawcze). Rola MSWiA jako instytucji koordynującej wdrażanie programu w Polsce ma charakter pomocniczy i ma ułatwiać zainteresowanym podmiotom uczestnictwo w programie Daphne III. Granty na działania w ramach programu Daphne przyznawane są wyłącznie przez Komisję Europejską; MSWiA nie pośredniczy w przekazywaniu wniosków ani w żaden inny sposób nie udziela pomocy w ubieganiu się o dofinansowanie projektów.

MSWiA nie podaje na swojej witrynie informacji dotyczących zakresu finansowego wsparcia dla projektów realizowanych w Polsce ani też listy zrealizowanych oraz trwających działań w ramach programu Daphne. Informacje o zrealizowanych w ramach poprzedniej edycji projektu Daphne inicjatywach znajdują się na stronach Komisji Europejskiej¹⁰.

Dotychczasowe działania MSWiA w ramach programu Daphne obejmują m.in.: wyznaczenie, decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2007 r., eksperta krajowe-

⁹ Informacje na temat programu Daphne III pochodzą z serwisu internetowego MSWiA, www.mswia.gov.pl. Zostały one uzupełnione o informacje przekazane przez Wydział ds. Profilaktyki i Współpracy ze Społeczeństwem Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA.

¹⁰ <http://www.daphne-toolkit.org/prjPays.asp?lang=EN>; programy zrealizowane w Polsce: <http://www.daphne-toolkit.org/prjListe.asp?pays=PL&lang=EN>.

go, członka Komitetu Daphne III. Z inicjatywy członka Komitetu Daphne III wyznaczono ekspertów współpracujących (przedstawicieli administracji rządowej oraz Rzecznika Praw Dziecka), których zadaniem jest propagowanie wśród organizacji informacji na temat możliwości pozyskania dotacji w ramach programu Daphne III oraz opiniowanie stanowisk prezentowanych na posiedzeniach Komitetu Daphne III.

Ministerstwo uruchomiło serwis informacyjny na stronie internetowej MSWiA na temat programu Daphne III (www.mswia.gov.pl) oraz specjalny adres e-mailowy daphne@mswia.gov.pl, na który zainteresowane osoby i organizacje mogą wysyłać pytania dotyczące programu Daphne III. Informacje na temat programu zamieszczono także m.in.: w serwisie internetowym www.kobieta.gov.pl oraz, dzięki uprzejmości portalu organizacji pozarządowych, na stronie www.ngo.pl, a także w publikacji „Działania resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz innych podmiotów współpracujących na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym”, wydanej przez MSWiA i Komendę Główną Policji w nakładzie 2000 egzemplarzy. Publikacja została rozdystrybuowana podczas przedsięwzięć MSWiA i KGP (seminaria, szkolenia, konferencje).

Założenia programu Daphne III były również prezentowane m.in. podczas konferencji inaugurującej program „Razem bezpieczniej”, a także podczas szkolenia dla koordynatorów programu „Razem bezpieczniej” (21-22 maja 2007 r. w Szczytnie), konferencji dla organizacji pozarządowych na temat możliwości pozyskiwania funduszy unijnych, zorganizowanej przez MPiPS w maju 2007 roku (z udziałem ok. 100 osób), oraz II Gliwickiego Forum Europejskiego „Organizacje pozarządowe i społeczeństwa lokalne na rzecz rozwoju regionów”, które odbyło się 8 września 2007 r. w Gliwicach.

Ponadto MSWiA planuje m.in. serię szkoleń dotyczących ubiegania się o granty w ramach projektu Daphne (wezwanie do aplikowania o granty nie zostało jeszcze ogłoszone przez Komisję Europejską), uruchomienie serwisów informacyjnych o projekcie Daphne na stronach innych instytucji administracji

centralnej oraz wykorzystanie adresu e-mail daphne@mswia.gov.pl do stworzenia bazy danych i platformy wymiany informacji wszystkich instytucji zainteresowanych programem.

4.1.3. Podsumowanie

Rozdzielenie odpowiedzialności za programy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, m.in. wobec kobiet i dzieci (zwanej zresztą „przemocą w rodzinie” bez wyodrębniania kategorii doświadczających jej osób, o czym pisano wcześniej) należy uznać za chybione: jest to rozwiązanie przeciwnie skuteczne, które utrudnia koordynowanie działań, zwiększa biurokratyczną machinę oraz utrudnia stworzenie ogólnodostępnego centrum wiedzy i bazy danych o inicjatywach podejmowanych w tym zakresie zarówno przez organy administracji rządowej i samorządowej, jak i organizacje pozarządowe. Brak takiego centrum dał się odczuć podczas gromadzenia danych do niniejszego raportu: zebranie wszystkich istotnych informacji od organów administracji publicznej wymagało osobnego kontaktowania się z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, urzędów wojewódzkich oraz Komendy Głównej Policji. Lista ta nie wyczerpuje wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację działań antyprzemocowych; przykładowo w realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie uczestniczą na poziomie instytucji centralnych, oprócz koordynującego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Komenda Główna Policji oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Na poziomie samorządów lokalnych oraz terenowych jednostek administracji rządowej są to z kolei: marszałkowie województw, wojewodowie, starostowie i wójtowie.

Trudno oprzeć się podejrzeniu, że przynajmniej częściowa wina za brak spójności i koordynacji działań antyprzemocowych wypływa z faktu, że nie ma *de facto* osoby pełniącej funkcję Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu

Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (stanowisko to pozostaje nieobsadzone od momentu przejęcia funkcji Ministra Pracy i Spraw Społecznych przez Joannę Kluzik-Rostkowską) oraz z faktycznej fasadowości Zespołu Monitorującego Realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który nie tylko nie ma wyznaczonych stałych zadań, lecz także nie posiada kalendarza spotkań: jego spotkania odbywają się doraźnie, w zależności od „potrzeby”. Trudno oprzeć się wrażeniu, że Zespół nie uważa za wystarczającą do podjęcia działań potrzebę skoordynowanej współpracy organów powołanych do realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Dodatkową trudność stanowi fakt, że członkami Zespołu są osoby na stanowisku sekretarza stanu w poszczególnych ministerstwach oraz pozostałe wymienione w niniejszym raporcie, zatem Zespołowi brakuje ciągłości personalnej. Przedstawiciele poszczególnych organów mianowani są przez ministrów pochodzących z poszczególnych „rozdań” politycznych, toteż obsadzenie stanowisk ulegnie zmianie także w wyniku wyborów z 21 października 2007 r. Rodzi się obawa, że zmiany na stanowisku Koordynatora oraz członków Zespołu Monitorującego mogą negatywnie wpłynąć na realizację zadań zaplanowanych na rok 2007 w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Osobno należy podkreślić rolę współpracy organizacji pozarządowych i organów administracji rządowej oraz samorządowej w zwalczaniu zjawiska przemocy w rodzinie wobec kobiet i dzieci. Niejednokrotnie organizacje realizują projekty skierowane bezpośrednio do osób doświadczających przemocy, korzystając z dotacji przyznawanych m.in. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jedną z dotacji w wysokości 40 000 zł została przeznaczona na zadanie publiczne „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, zwłaszcza zamieszkujących obszary wiejskie”. Doceniając tę współpracę, podkreślimy jednak konieczność jej zintensyfikowania oraz poświęcenia większej uwagi zjawisku przemocy w rodzinie wobec kobiet, jak również konieczność wyodrębnienia tej formy przemocy z ogólnego kontekstu przemocy w rodzinie.

4.2. Jednostki samorządu terytorialnego i terenowe jednostki administracji rządowej – analiza danych zebranych w badaniu ankietowym

4.2.1. Realizacja Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Aktywność państwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie określa ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2006 r. (Uchwała nr 162/2006 Rady Ministrów z dnia 25 września 2006 roku (RM 111-132-06)). Program jest realizowany od roku 2006 i potrwa do 2016. Dotychczas powstał raport z realizacji programu od momentu jego przyjęcia do końca 2006 r. Obecnie trwa gromadzenie danych do raportu za 2007 rok; powinien on zostać przedłożony przez Radę Ministrów Sejmowi do 30 czerwca 2008 roku.

W ramach prac nad niniejszym raportem podjęto próbę zgromadzenia nowszych danych służących jako podstawa poniższego opracowania. Skierowano do Wydziałów Polityki Społecznej urzędów wojewódzkich ankietę (adresowaną imiennie do dyrektorów wspomnianych wydziałów) dotyczącą działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Na 16 rozestanych ankiet odpowiedzi udzieliły trzy Wydziały Polityki Społecznej z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego oraz podlaskiego. Jeden urząd (wielkopolski) odpowiedział na piśmie, podając brak odpowiednich informacji jako powód uniemożliwiający wypełnienie ankiety. W pozostałych wypadkach pisemna prośba pozostała bez odpowiedzi. Bezskuteczne okazało się także ponowienie prośby w rozmowach telefonicznych. Kilkakrotnie rozmówczynie autorki raportu wyraziły wątpliwość, czy mogą podać dane, których dotyczyła ankieta, oraz uzależniały udzielenie odpowiedzi na ankietę od decyzji bezpośrednich przełożonych.

Z otrzymanych fragmentarycznych informacji wynika, że odpowiednie dane są dopiero na etapie gromadzenia i opracowywania przez powiaty i gminy w poszczególnych województwach. W związku z tym ankietowane Wydziały Polityki Społecznej urzędów wojewódzkich (odpowiedzialnych za przygotowywanie raportów z realizacji programu) w ogromnej większości nie posiadają danych nowszych niż ujęte w omawianym sprawozdaniu; nie posiadają także niektórych danych szczegółowych (m.in. dotyczących liczby osób korzystających ze wsparcia ośrodków interwencji kryzysowej i specjalistycznych ośrodków przeznaczonych dla osób doświadczających przemocy). Te wyniki, które udało się uzyskać, zostaną omówione poniżej, z zastrzeżeniem, iż są niekompletne i niereprezentatywne. Mimo to mogą posłużyć jako podstawa analizy jakościowej tendencji w zakresie realizacji zadań (własnych i zleconych) z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie na szczeblu samorządowym.

Jak wynika z informacji uzyskanych od jednego z Wojewódzkich Koordynatorów Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (z województwa podlaskiego), koordynatorzy zajmują się m.in. szacowaniem potrzeb ośrodków zajmujących się pomocą osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, jak również mogą dokonać oceny potrzeb szkoleniowych osób zatrudnionych w tych instytucjach i zajmujących się interwencją kryzysową.

Przykładem dobrych praktyk związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie wobec kobiet i dzieci może być powołanie w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim zespołu, którego celem jest analiza zjawiska przemocy ze szczególnym uwzględnieniem przemocy powodowanej przez alkohol. Do zadań zespołu należy m.in.: opracowanie zasad skutecznej prewencji i szybkiego reagowania na sytuacje zaniedbywania dzieci oraz innych członków rodziny dotkniętych przemocą, szacowanie skali i dynamiki zjawiska, ustalanie sposobów jak najlepszej komunikacji pomiędzy instytucjami i organami administracji publicznej zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów, a także określenie barier w egzekwowaniu obowiązujących prze-

pisów oraz ograniczeń wynikających z obecnych uregulowań. W składzie zespołu znaleźli się przedstawiciele sądu, prokuratury, oświaty, nauki, zdrowia, pomocy społecznej, organizacji pozarządowych. Lista wniosków dotychczas opracowanych przez zespół obejmuje m.in. przyspieszenie reagowania na zjawisko przemocy, walkę ze stereotypami (takimi jak kojarzenie przemocy wyłącznie z rodzinami dotkniętymi problemem alkoholowym), odpowiednią pomoc, w tym psychologiczną, nad dziećmi będącymi świadkami przemocy oraz skrócenie czasu oczekiwania doznających przemocy dzieci na rozprawy przed sądami ds. małoletnich (obecnie termin oczekiwania może wynosić nawet 6 do 12 miesięcy), opracowanie informatora, który trafiłby do wszystkich służb zajmujących się problemem przemocy, zawierającego adresy ośrodków, telefony do specjalistów zajmujących się zjawiskiem przemocy itp.

Ponadto warto, zdaniem zespołu, poprawić liczbę zastosowań procedury „Niebieskiej Karty” tak, aby z tej możliwości korzystała nie tylko policja, lecz także instytucje pomocy społecznej.

W podanych powyżej informacjach zwraca uwagę szczególne podkreślenie roli alkoholu w występowaniu przypadków przemocy w rodzinie, co wskazuje na konieczność przełamywania związanych z tą formą przemocy stereotypów (mimo że wiele przypadków przemocy w rodzinie ma związek z nadużywaniem alkoholu, przemoc występuje także w rodzinach i związkach niedotkniętych tym problemem). Warte odnotowania jest także – o czym będzie mowa poniżej – unikanie mówienia o kobietach jako osobach najczęściej doświadczających przemocy w rodzinie (w zamian użyte zostało określenie „dzieci i inni członkowie rodziny”).

Przegląd witryn internetowych urzędów wojewódzkich pokazał dotkliwe braki w zakresie dostępności informacji na temat wsparcia dla osób doświadczających przemocy: w większości wypadków brak informacji o telefonie zaufania, ośrodkach mogących udzielić pomocy itp. Należy jednak zaznaczyć, iż część urzędów podaje tego typu informacje: Opolski Urząd Wojewódzki podaje informacje i dane kontaktowe powiatowych centrów pomocy rodzinie, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki – zamieścić

wykaz placówek opieki społecznej, opiekuńczo-wychowawczych oraz świadczących usługi na rzecz bezdomnych, które działają na terenie województwa świętokrzyskiego, zaś Lubelski Urząd Wojewódzki informuje o pełnym zakresie działań Wydziału Polityki Społecznej i na bieżąco prowadzonym dziale aktualności. Informacje te można także znaleźć na stronach urzędów miejskich: za przykład może posłużyć zamieszczenie na witrynie internetowej przez urząd miasta w Warszawie spisu ośrodków udzielających pomocy i wsparcia osobom doświadczającym przemocy, w tym domów dla samotnych matek z dziećmi, wraz z danymi adresowymi, telefonami i zakresem oferowanych usług.

4.2.2. Analiza ankiet rozestanych do Wydziałów Polityki Społecznej urzędów wojewódzkich

Z otrzymanych w odpowiedzi na rozestane ankiety danych, niestety niekompletnych, wynika, że spośród wszystkich osób kwalifikujących się do objęcia pomocą w ramach programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie objętych zostało odpowiednio od 10 do 20% oraz od 40 do 50% potrzebujących. W jednym wypadku podano konkretną liczbę: ponad 4000 osób.

Żaden z wydziałów, które wypełniły ankietę, nie odpowiedział na pytanie: ile rodzin na terenie województwa jest dotkniętych lub zagrożonych wystąpieniem przemocy. Powodem nieudzielenia odpowiedzi jest brak danych. Oznacza to, że urzędy wojewódzkie nie otrzymują od jednostek samorządu terytorialnego (wojewódzkiego, gminnego i powiatowego) istotnych danych dotyczących skali zjawiska przemocy w rodzinie, co w znaczący sposób może utrudnić działania edukacyjne mające na celu prewencję przemocy w rodzinie wobec kobiet i dzieci.

Pracowników Wydziałów Polityki Społecznej urzędów wojewódzkich zapytano także o to, ile mieszkań socjalnych przydzielono na terenie województwa osobom doświadczającym przemocy w rodzinie od czasu wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W jednym wypadku urząd powołał się na brak danych, w dwóch udzielono odpowiedzi: w województwie kujawsko-pomorskim jest to pięć mieszkań, zaś w podlaskim w 2006 r. 46 osobom udzielono pomocy w otrzymaniu miesz-

kania socjalnego na szczeblu gminy, 36 osobom – na szczeblu powiatu.

W odpowiedzi na prośbę o oszacowanie, jaki procent wszystkich ofiar przemocy kwalifikujących się do otrzymania mieszkania socjalnego w ośrodku dla samotnych matek stanowią osoby, które te mieszkania otrzymały, w dwóch wypadkach powołano się na brak danych, w jednym stwierdzono, że mieszkania otrzymało mniej niż 1% potrzebujących. **Może to oznaczać, że przepis ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakładający obowiązek „zapewnienia na żądanie osoby dotkniętej przemocą, bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie” pozostaje w większości wypadków zapisem martwym ze względu na dostępność tej formy wsparcia jedynie dla nielicznych osób doświadczających przemocy.**

Kolejne pytanie dotyczyło liczby miejsc w domach samotnej matki przydzielonych osobom doświadczającym przemocy w poszczególnych województwach od czasu wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W jednym wypadku powołano się na brak danych, pozostałe odpowiedzi to: miejsca dla 10 matek i ok. 25 dzieci (województwo lubelskie) oraz dane dotyczące pomocy udzielanej przez Ośrodek Interwencji Kryzysowej: pomoc objęła w 2006 r. 785 osób na szczeblu gminy i 1885 osób na poziomie powiatu (województwo podlaskie).

Podobnie jak w pytaniu dotyczącym mieszkań socjalnych, w dwóch wypadkach urzędy nie posiadają odpowiednich danych dotyczących procenta osób, które – spośród wszystkich potrzebujących i kwalifikujących się do otrzymania miejsca w ośrodku dla samotnych matek – miejsca te otrzymały; jeden urząd opowiedział, że pomoc otrzymało mniej niż 1% potrzebujących.

Kolejne pytanie dotyczyło procenta wszystkich mieszkań socjalnych, jaki stanowią lokale przydzielone ofiarom przemocy. W jednym przypadku jest to mniej niż 2%, w dwóch – brak danych.

Jak wspomniano w części omawiającej założenia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, akt ten zawiera regulacje dotyczące możliwości prawnego odizolowania spraw-

ców przemocy od poszkodowanych (poprzez tzw. warunkowy dozór policyjny¹¹). Jedno z pytań ankiety skierowanej do urzędów wojewódzkich dotyczyło tej właśnie kwestii. Rozwiązanie to w założeniu miało zapewnić ochronę osobom doświadczającym przemocy, jednak zamiast stanowić krok naprzód, skomplikowało jedynie istniejącą już procedurę określoną w kodeksie postępowania karnego¹². Jak wynika z zebranych odpowiedzi, w jednym z województw prawomocnie odizolowanych od ofiar zostało 60 sprawców, w drugim – 200 sprawców w 2006 roku (wg danych z gmin). Jedno z województw nie posiada tego typu danych. **Może to oznaczać, że możliwość odizolowania sprawców przemocy od jej ofiar wciąż nie jest wystarczająco często wykorzystywana w orzecznictwie sądowym.**

Niewielu sprawców wzięło do tej pory udział w programach korekcyjno-edukacyjnych: w wypadku województw, które odpowiedziały na skierowaną do nich ankietę, jest to odpowiednio: 121 sprawców w 2006 r., w roku 2007 zaplanowano objęcie programami 110 sprawców; ok. 45; w 2006 r. – 18 sprawców (dane z powiatów). Dane te są bardzo niskie, znacznie poniżej realnych potrzeb: dotyczą odpowiednio mniej niż 2% oraz mniej niż 10% sprawców. Nawet w wypadku województwa o najwyższej liczbie sprawców objętych działaniami korekcyjnymi jest to jedynie ułamek osób kwalifikujących się do tego typu programów. Może to wskazywać na wciąż niewielką ofertę tego typu rozwiązań, a także na brak kompleksowego programu oceny zagrożenia przemocą i nieskuteczność w docieraniu do osób, które mogłyby objąć tego typu działalność edukacyjną. Wniosek ten można poprzeć faktem nieposiadania przez odpowiednie wydziały urzędów wojewódzkich danych dotyczących rozpowszechnienia zjawiska przemocy w rodzinie na terenie województwa. Brak oszacowania liczby rodzin zagrożonych przemocą może stanowić fundamentalną przeszkodę dla działań mających na

¹¹ Zob. Wspomniane w analizie krytycznej założeń ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie omówienie autorstwa Doroty Krzysztosń, Głównego Koordynatora Programu ds. Pomocy Ofiarom Przepępstw w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹² Art. 275 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego. Zob. też: Rozdział 3.2.: Analiza krytyczna założeń ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

celu przeciwdziałanie temu zjawisku, zarówno w formie prewencji, jak i eliminacji poprzez działania edukacyjno-korekcyjne.

Z przeprowadzonych dotychczas badań wynika, że przemoc w rodzinie jest w Polsce zjawiskiem rozpowszechnionym. Jak podaje H. D. Sasal, autor *Przewodnika do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie – niebieskie karty* (wyd. PARPA, Warszawa 2005), ponad jedna trzecia badanych (37%) zna przynajmniej jedną kobietę będącą ofiarą przemocy ze strony swojego partnera. Dwie piąte kobiet (41%) zna w swoim środowisku co najmniej jedną kobietę bitą przez męża. Natomiast więcej niż jedna piąta (22%) zna przynajmniej kilka takich kobiet, a więc prawdopodobnie żyje w środowisku, gdzie przemoc jest normą. Prawie 70% sytuacji przemocy zachodzi w rodzinach, gdzie istnieje problem alkoholowy¹³. Z przytoczonych danych wynika jasno, że oddziaływania edukacyjne i korekcyjne obejmują zdecydowanie zbyt małą liczbę sprawców przemocy.

Ostatnie pytanie ankiety przesłanej wydziałom polityki społecznej urzędów wojewódzkich dotyczyło oceny realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w danym województwie. Tylko jeden z ankietowanych urzędów (z województwa kujawsko-pomorskiego) odpowiedział na to pytanie, wskazując na trudności wynikające z braku ścisłej współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami zajmującymi się zarówno osobami doświadczającymi przemocy w rodzinie, jak i jej sprawcami. W ramach Wydziału Polityki Społecznej tego urzędu powołany został Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, zajmujący się zbieraniem danych w celu monitorowania zjawiska przemocy na terenie województwa. Za priorytet uznano także budowanie sieci powiatowych interdyscyplinarnych zespołów zajmujących się problematyką przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie. Jak wynika z odpowiedzi na ankietę, poważną trudność sprawia w tym zakresie zebranie wszystkich odpowiedzialnych służb działających w tym obszarze. Ponadto na terenie województwa powołany został Wojewódzki Zespół

¹³ Za: *Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie gminy Police*.

Roboczy ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, którego celem jest współpraca odpowiednich służb zajmujących się tą problematyką. Do tej pory Zespół zajmował się oszacowaniem skali zjawiska zaniedbywania dzieci oraz przemocy wobec nich przez pijanych rodziców i opiekunów. Należy mieć nadzieję, że zjawisko przemocy w rodzinie nie zostanie zawężone jedynie do przemocy wobec dzieci, z ograniczeniem zainteresowania przemocą w rodzinie doświadczaną przez kobiety.

Warto zauważyć, że na celową politykę takiej interpretacji zjawiska przemocy w rodzinie wskazywać może także podział środków w ramach programu „Razem bezpieczniej”: **środki finansowe przeznaczone na zwalczanie przemocy w rodzinie wobec kobiet stanowią mniej niż 1/3 środków przeznaczonych na poprawę bezpieczeństwa w szkołach.** Na łączenie przemocy w rodzinie z tematyką bezpieczeństwa młodzieży wskazuje także skorelowanie Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie m.in. z Programem Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży, którego realizację od 2004 roku koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. O ile trudno odmówić słuszności powiązaniu pokrewnych tematycznie programów, o tyle można wyrazić żal z powodu niedostatecznego podkreślenia zjawiska przemocy w rodzinie wobec kobiet.

Może to wskazywać na celową politykę umieszczania kobiet wyłącznie w kontekście rodziny i odmowę jawnego uznania istnienia przemocy w rodzinie wobec kobiet oraz systemowej natury tego zjawiska. Tymczasem właśnie niechęć do uznania zjawiska przemocy domowej wobec kobiet i nacisk na kontekst tradycyjnie pojmowanej rodziny może leżeć u podłoża znikomego wykorzystywania zapisów wprowadzonych do kodeksu karnego przez ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a dotyczących możliwości zakazania sprawcy przemocy zbliżania się do ofiary oraz nakazania mu opuszczenia zajmowanego wspólnie z osobą doświadczającą przemocy lokalu. Pokutować tu może także stereotyp „wewnętrznych spraw rodziny”. Zwalczenie go jest konieczne z punktu widzenia skutecznej walki z wszelkimi formami przemocy występującymi w związkach

zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Na krytyczny namysł zasługuje także wyodrębnienie programów skierowanych do młodzieży oraz osób pracujących z młodzieżą przy braku wyodrębnionych programów skierowanych do kobiet i dziewcząt doświadczających przemocy. Za przykład może posłużyć jeden z elementów Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży, jakim jest program modułowy „Projekt systemu pomocy metodycznej dla osób pracujących z młodzieżą zagrożoną niedostosowaniem społecznym, demoralizacją i przestępczością z uwzględnieniem interwencji kryzysowej w rodzinie”, który ma na celu poszerzenie wiedzy na temat niedostosowania społecznego wśród osób bezpośrednio pracujących z dziećmi i młodzieżą, zarówno w placówkach wychowawczych, jak i w szkołach. Jak najszybciej powinien powstać podobny projekt mający na celu systematyczną pomoc dla kobiet doświadczających przemocy w rodzinie; doskonałym przykładem skutecznych rozwiązań tego typu może być program „OdNowA” realizowany przez Stowarzyszenie OPTA.

4.3. Policja, prokuratura i sądy

4.3.1. Zbieranie danych – dostęp do informacji publicznej

Poniższa część raportu została opracowana częściowo w oparciu o statystyki dotyczące przemocy w rodzinie zamieszczone na stronach internetowych służb i instytucji, do zadań których należy gromadzenie i publikowanie stosownych danych (przede wszystkim strona Komendy Głównej Policji¹⁴ oraz Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁵), częściowo zaś opiera się na wywiadach przeprowadzonych przez autorki raportu z osobami pracującymi

¹⁴ www.policja.pl – strona regularnie aktualizowana; najświeższe statystyki dotyczące przemocy domowej pochodzą z 2006 roku. Por. *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 roku*, opracowany przez Komendę Główną Policji: Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, Warszawa 2007, tabele nr 1.5.1-1.5.7 (z zamieszczone w Aneksie do niniejszego raportu).

¹⁵ www.ms.gov.pl – strona regularnie aktualizowana; najświeższe statystyki dotyczące przemocy domowej pochodzą z 2005 i 2006 roku. Por. Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości – *Prawomocnie skazane osoby dorosłe na podstawie art. 207 k.k. w 2000-2006 roku; oraz Osoby dorosłe skazane w pierwszej instancji w sądach rejonowych na podstawie art. 207 k.k. w 2002-2006 roku*.

w instytucjach i służbach odpowiedzialnych za przeciwdziałanie przemocy, a także na ankietach¹⁶ rozesyłanych do tych służb i instytucji – przede wszystkim prokuratur okręgowych i komend wojewódzkich policji w całym kraju¹⁷.

Jak zwraca uwagę Beata Gruszczyńska, autorka książki *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawno kryminalistyczne* (2007), „analiza przemocy wobec kobiet na podstawie danych oficjalnych jest bardzo ograniczona. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży m.in. w ułomnym zaprojektowaniu systemu statystycznego, w którym pomimo wielu postulatów, nie zaprowadzono zmiennej «płeć ofiary», co uniemożliwia ustalenie, ile kobiet było poszkodowanych w poszczególnych przestępstwach, w tym tych, które uległy przemocy domowej. [...] Inną słabą stroną statystyki przestępczości [...] jest niekompatybilność baz danych, tj. policyjnej, sądowej i penitencjarnej. Każda z nich stanowi odrębny system statystyczny bez możliwości «transferu danych», co powoduje, że nie wiadomo, ilu sprawców przestępstw znęcania się nad kobietami w danym roku zostało osądzonych, skazanych i jakie orzeczono wobec nich kary”¹⁸.

¹⁶ Ankiety dla komend wojewódzkich policji i prokuratur okręgowych powstały na wzór ankiety zaprojektowanej przez socjolożki Julię Kubisę i Martę Strumińską dla komendy policji w gminie Jedlnia Letnisko (zgodnej z check-listą *Rozpoznanie zaleczone instytucjonalnego*, przygotowaną przez Katarzynę Przyborowską, prawniczkę ze Stowarzyszenia OPTA, w ramach projektu *Razem Działamy – Przeciwdziałamy*). Ankiety zostały zamieszczone w Internecie na odpowiednich stronach: www.webankieta.pl/ankiety/w1hpo4lt97ve (prokuratura) i www.webankieta.pl/ankiety/w1hpo419m93m (policja). Prośbę o wypełnienie ankiet skierowano we wrześniu 2007 roku drogą mailową do wszystkich komend wojewódzkich policji oraz prokuratur okręgowych w kraju z założeniem, że gromadzą one dane z mniejszych, podległych im jednostek: komend powiatowych i miejskich policji oraz prokuratur rejonowych. Prośby przesyłano na adresy mailowe rzeczników policji i prokuratur, gdyż najczęściej tylko te adresy można było znaleźć na stronach internetowych ankietowanych instytucji. Ponieważ rzecznicy zmuszeni byli niewątpliwie przesłać informacje o liście autorek raportu do odpowiednich jednostek, czas oczekiwania na odpowiedź przekroczył w niektórych przypadkach ustawowy okres 14 dni.

¹⁷ Trzecie istotne źródło stanowią wyniki Międzynarodowych Badań nad Przemocą Wobec Kobiet (*International Violence Against Women Survey – IVAWS*) realizowanych w kilkunastu krajach na świecie, dostępne w pracy B. Gruszczyńskiej, *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawno kryminalistyczne*, Oficyna, Warszawa 2007. W Polsce badanie zrealizowano na ogólnopolskiej próbie losowo wybranych kobiet.

¹⁸ Por. B. Gruszczyńska, op. cit., s. 148-149.

Zbieranie danych, mimo ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, okazało się dla autorek raportu zajęciem nietatwym, przede wszystkim z powodu skomplikowanej „procedury” uzyskiwania dostępu do poszukiwanych informacji, zwłaszcza w zhierarchizowanych strukturach policji: w odpowiedzi na prośbę o wypełnienie krótkiej ankiety autorki raportu otrzymały kilkakrotnie polecenie zwrócenia się z oficjalnym pismem do komendantów wojewódzkich policji, od których decyzji uzależnione było udzielenie zgody na przestanie stosownych danych¹⁹. Na 16 ankietowanych komend wojewódzkich policji odpowiedziało 13, spośród których 4 zażądały oficjalnego pisma do komendanta wojewódzkiego z prośbą o udzielenie zgody na upublicznienie danych. Nie trzeba dodawać, że podobna „procedura” znacznie wydłużyła czas oczekiwania na informację, które nie są przecież objęte żadną tajemnicą państwową i powinny być ogólnie dostępne, np. na stronach internetowych policji.

Warto także nadmienić, że w kilku przypadkach autorki raportu otrzymały w ciągu 14 dni od momentu przestania listu z prośbą o wypełnienie ankiety (a więc w terminie gwarantowanym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej) oficjalne pismo, że ich zgłoszenie zostało przyjęte, lecz na właściwą odpowiedź zmuszone są czekać dłużej. Były to przede wszystkim przypadki prokuratur okręgowych, które – jak się okazało – nie tylko nie prowadzą postępowań w zakresie przemocy w rodzinie, ale nawet nie zbierają statystyk z podległych im prokuratur rejonowych (musiały zatem rozesłać ankiety do prokuratur rejonowych w swoim okręgu). W niektórych przypadkach autorki raportu zostały powiadomione, że ich prośba o wypełnienie ankiety nie może zostać spełniona, gdyż wyszukanie stosownych

¹⁹ Zalecenie podobnego postępowania pojawia się także w liście Rzecznika Prasowego Komendanta Głównego Policji do Fundacji Feminoteka, przesłanym faksem 11 października 2007 roku. Uzasadnione jest ono „hierarchiczną organizacją Policji”, która wymaga, by „prowadzenie badań ankietowych w Policji na terenie całego kraju było poprzedzone wyrażeniem zgody na tego rodzaju badania przez Komendanta Głównego Policji, a na terenie komendy wojewódzkiej/ Stołecznej Policji – właściwego komendanta wojewódzkiego/ Stołecznej Policji”.

informacji „wymaga zbyt dużego nakładu czasu i środków”, co może dziwić, ponieważ inne jednostki – prokuratury i komendy policji – odesłały wypełnione ankiety bez żadnych uwag, komentarzy czy podobnych zastrzeżeń.

Uderza również duża niekompletność gromadzonych/przekazywanych danych (odpowiedzi „brak danych” bądź „nie prowadzimy podobnych statystyk” pojawiały się często) i zróżnicowana metodologia prowadzonych statystyk w zakresie przemocy w rodzinie. W wielu przypadkach uzyskanie danych z całego okresu funkcjonowania w Polsce ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a więc z przedziału listopad 2005 – wrzesień 2007, nie stanowiło problemu, podczas gdy w innych przypadkach dysponowano danymi częściowymi: rocznymi (najczęściej za 2006 rok) bądź półrocznymi (I połowa 2007 roku).

Niestety, dane na temat przemocy w rodzinie wobec kobiet w świetle funkcjonowania w Polsce ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zebrane metodą ankiet i przedstawione poniżej, nie mogą być w żaden sposób uznane za reprezentatywne. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka: (1) mała liczba uzyskanych odpowiedzi (10 komend wojewódzkich policji oraz łącznie 74 prokuratury rejonowe i okręgowe); (2) ograniczony czas badania (wrzesień 2007), uwarunkowany ogólnymi założeniami realizowanego projektu, w ramach którego prowadzono badania; (3) skrócona formuła ankiety, która niewątpliwie nie wyczerpała całego zagadnienia.

4.3.2. Zadania służb – policja

Zgodnie z obowiązującym prawem do działań policji mających na celu ochronę ofiar przed przemocą należą²⁰:

- ▶ interwencja,
- ▶ sporządzenie dokładnego opisu zdarzenia (notatka urzędowa),

²⁰ Por. *Zadania polskich instytucji i służb społecznych w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, www.niebieskalinia.pl.

RAPORT KRYTYCZNY

- ▶ zatrzymanie sprawców przemocy domowej stwarzających w sposób oczywisty zagrożenie dla życia bądź zdrowia ofiar, a także mienia,
- ▶ wszczęcie postępowania przygotowawczego przeciwko sprawcy przemocy w przypadku zgłoszenia lub stwierdzenia popełnienia przestępstwa,
- ▶ zabezpieczenie dowodów popełnienia przestępstwa,
- ▶ podjęcie działań prewencyjnych wobec sprawcy przemocy,
- ▶ udzielenie informacji ofiarom o możliwości uzyskania pomocy.

Oczywiście, **najważniejszym zadaniem policji jest prewencja**, na co zwraca uwagę dr Monika Płatek w swoim komentarzu do niniejszego raportu.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. nie nakłada na policję żadnych nowych obowiązków w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, innych niż te wymienione powyżej, które zostały szczegółowo omówione w Zarządzeniu Nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”²¹.

Z odpowiedzi udzielonych przez ankietowane komendy wojewódzkie na pytania, czy i jak często na podległym im obszarze stosuje się procedurę „Niebieskiej Karty”, wynika, że mimo Zarządzenia, które nakazuje używanie NK w każdym przypadku stwierdzenia przemocy w rodzinie, dochodzi do nieprawidłowości w tym zakresie (brak wdrożenia procedury), jednak utrudnione jest procentowe oszacowanie ich wielkości (taka informacja pojawia się w ankiecie nadesłanej przez Małopolską Komendę Wojewódzką)²². Z danych uzyskanych przez autorki raportu wynika natomiast, że średnio 20-30% policyjnych interwencji domowych (przeprowadzanych w od-

²¹ Dz. Urz. KGP Nr 14 poz. 111.

²² Badania Beaty Gruszczyńskiej dowodzą, że zaledwie 13% kobiet, które zawiadomiły policję o tym, że doświadczyły przemocy domowej, potwierdziło otrzymanie NK. W niektórych przypadkach kobiety, które nie otrzymały NK, a upomniały się o nie, zostały poinformowane, że „zabrakło druków” albo „ich przypadek nie podlega Niebieskiej Karcie”. Por. B. Gruszczyńska, op. cit., s. 119.

powiedzi na awantury domowe) dotyczy przemocy w rodzinie (procedura „Niebieskiej Karty”). Wskaźnik ten jest zatem wyższy niż oficjalny wskaźnik podany na stronie internetowej Komendy Głównej Policji, który wynosi nieco ponad 15%²³.

Wątpliwości związane ze stosowaniem procedury „Niebieskiej Karty” powinny być wyjaśniane podczas specjalnych szkoleń dla funkcjonariuszy policji zajmujących się problematyką przemocy w rodzinie. Jak wyjaśnia rzecznik prasowy Komendanta Głównego Policji, sprawy dotyczące przemocy w rodzinie realizowane są przez dwa piony: prewencji i kryminalny, przede wszystkim zaś przez policjantów wykonujących zadania patrolowo-interwencyjne, a także dzielnicowych prowadzących teczkę „Przemoc domowa” i utrzymujących kontakt z rodzinami oraz organizacjami pomocowymi w ramach procedury „Niebieskiej Karty”. Ponadto w każdym województwie powołany został wojewódzki koordynator procedury „Niebieskiej Karty”, którego zadaniem jest nadzorowanie i koordynowanie pracy wszystkich policjantów zajmujących się przemocą domową w skali całego województwa. Osobę wojewódzkiego koordynatora jako „wyspecjalizowaną w sprawach przemocy domowej”, która, jak podaje rzecznik KGP²⁴, uczestniczy w szkoleniach, warsztatach, konferencjach i sympozjach dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie, wskazywały najczęściej ankietowane komendy. Pytanie, czy wiedza koordynatora, wyniesiona ze szkoleń i warsztatów, służy odpowiednio funkcjonariuszom, którzy mają pierwszy kontakt z przemocą w rodzinie (skoro pojawia się pewien procent nieprawidłowości w tym zakresie), pozostaje jednak otwarte²⁵.

²³ Por. *Raport o stanie prewencji kryminalnej...*, op. cit., s. 21.

²⁴ Por. List Rzecznika Prasowego Komendanta Głównego Policji do Fundacji Feminoteka z 11 października 2007 roku.

²⁵ Istotna jest bowiem nie tylko teoretyczna wiedza koordynatora ds. przeciwdziałania przemocy, ale także przepływ informacji między poszczególnymi pionami i samymi funkcjonariuszami oraz praktyczne zastosowanie wiedzy wyniesionej ze szkoleń i warsztatów. Z raportu Amnesty International *Przemoc wobec kobiet w rodzinie i relacjach intymnych. Podstawowe informacje* (2005), opracowanego przez Ewę Majewską i Martę Kukowską, wynika, że „tylko 60% policjantów potrafi poprawnie wypełnić Niebieską Kartę” (s. 34), www.amnesty.org.pl.

Sporo wątpliwości wśród ankietowanych wzbudziło pytanie dotyczące liczby postępowań w sprawie przemocy w rodzinie wobec kobiet w skali roku. Wątpliwości te wynikały z: (1) braku w systemie statystyki przestępczości TEMIDA zmiennej „płec ofiary” (z wielu komend wojewódzkich policji napłynęły informacje, że statystyki dotyczą ogólnie przemocy domowej/ w rodzinie – brak jest natomiast kategorii „przemoc w rodzinie wobec kobiet”); (2) rozbieżności w zapisie, a co za tym idzie interpretacji (i kwalifikacji prawnej) definicji przemocy w rodzinie/ domowej umieszczonej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i kodeksie karnym.

Podczas gdy art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. definiuje przemoc w rodzinie jako „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1 [osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także inna osoba zamieszkująca lub gospodarująca – przyp. A.M.], 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”, najczęstsza kwalifikacja prawna tego przestępstwa następuje na mocy art. 207 k.k. (§ 1), który mówi o „znęcaniu fizycznym lub psychicznym nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny”, a także art. 207 k.k. (§ 2), mówiącym o „znęcaniu się ze szczególnym okrucieństwem”.

Odpowiedź 6 z 10 komend wojewódzkich policji, które wypełniły ankietę, że przemoc domową kwalifikuje się najczęściej na podstawie art. 207 k.k., oznacza, że definicja przemocy w rodzinie została sprowadzona do definicji znęcania się (fizycznego bądź psychicznego) i nie uwzględnia innych aspektów wymienionych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. 4 z 10 komend odpowiedziały, że przemoc w rodzinie kwalifikuje się także na podstawie art. 156 i 157 k.k. (uszczerbek na zdrowiu),

art. 190 k.k. (groźba karalna), art. 216 k.k. (znieważenie), art. 217 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej). Zaledwie jedna komenda odpowiedziała o kwalifikacji przemocy domowej na podstawie art. 197 k.k. (zgwaltczenie), co świadczyć może o nieuwzględnianiu przemocy seksualnej w statystykach dotyczących przemocy w rodzinie²⁶.

Z oficjalnych danych pochodzących z policyjnego systemu statystyki przestępczości TEMIDA, przekazanych autorkom raportu przez rzecznika prasowego KGP w liście z 11 października 2007 roku, wynika, że w 2006 roku stwierdzono 24 543 przestępstwa z art. 207 k.k. (a więc przestępstwo znęcania się), co stanowi wzrost o ponad 8% w porównaniu z rokiem 2005²⁷.

Jednak, jak podaje Beata Gruszczyńska, „statystyka dochodzeń według sposobów zakończenia postępowania, wskazuje na malejący trend wniosków o akt oskarżenia i jednocześnie rosnącą tendencję umorzeń postępowań, w szczególności z art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. (brak znamion przestępstwa)”. Na przykład w 2005 roku wśród spraw o znęcanie się (art. 207 § 1) umorzono ok. 50% postępowań, w tym umorzenia z braku znamion przestępstwa stanowiły około 80%. W sprawach z art. 207 § 2-3 umorzono w 2005 roku z braku znamion przestępstwa 33% postępowań²⁸. Oznacza to, że **ogromna liczba spraw umarzana jest z braku dostatecznych dowodów (trudności w udokumen-**

²⁶ Krytycznie o braku lub niepełnych danych na temat przemocy seksualnej wobec kobiet (w tym o gwałtach małżeńskich lub w relacjach partnerskich) wypowiadają się autorki raportu *Combating Violence against Women. Stocktaking Study on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member States*, Directorate General of Human Rights, Strasburg 2006. Tekst dostępny na stronie www.coe.int/equality.

²⁷ Warto w tym momencie zaznaczyć, że mimo iż przestępstwo znęcania się jest ścigane z urzędu, policjanci w 10% interwencji żądają od ofiar przemocy „wniosku o ściganie sprawy”. Por. Raport Amnesty International, op. cit., s. 34.

²⁸ B. Gruszczyńska, op. cit., s. 150-151. Jak podawały ankietowane komendy, postępowania dotyczące przestępstwa znęcania się umarzane są także z powodu „braku dowodów winy”, „niewykrycia sprawy” bądź „umorzeń warunkowych”. Często odpowiedzialnością za umorzenie postępowania obciążane są osoby doświadczające przemocy, które, jak wskazuje *Raport o stanie prewencji kryminalnej...*, „nie chcą brać udziału w czynnościach procesowych lub wycofują się z prowadzonego postępowania” (s. 20). Prawdą jest, że osoby doświadczające przemocy wycofują zeznania bądź w ogóle odmawiają ich składania – dzieje się tak przede wszystkim w sytuacjach, w których zmuszone są do konfrontacji ze sprawcą przemocy. Por. B. Gruszczyńska, op. cit., s. 118.

towaniu przemocy, w tym problemy z przeprowadzeniem obdukcji), co szczególnie oburza w przypadku spraw o znęcanie się ze szczególnym okrucieństwem.

Jeśli chodzi o podejście policji oraz organów wymiaru sprawiedliwości do sprawców przemocy w rodzinie (z art. 207 k.k.), to, jak wskazuje *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 roku*, w ubiegłym roku było ono bardziej restrykcyjne w porównaniu z 2005 rokiem. W 2006 roku bowiem z liczby 23 091 podejrzanych o przestępstwa z art. 207 k.k. 3 975 podejrzanych zatrzymano i zwolniono w ciągu 48 godzin (ok. 17%), 60 podejrzanych zatrzymano i zwolniono w ciągu 24 godzin, 168 podejrzanych zatrzymano i zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, lecz areszt uchylono (mniej niż 1%), wobec 2 086 podejrzanych zastosowano dozór policyjny (ok. 9% sprawców), a 1 477 podejrzanych aresztowano i areszt trwał w chwili zakończenia postępowania (ok. 6% sprawców), 54 nieletnich zatrzymano w policyjnej izbie dziecka²⁹.

Z policyjnych statystyk wynika jednoznacznie, że gros sprawców przemocy domowej pozostaje pod wpływem alkoholu (w 2006 roku stanowili oni ponad 77% wszystkich sprawców przemocy w rodzinie): fakt ten niewątpliwie „ułatwia” policji postępowanie z nimi³⁰, choć tym samym często zwalnia funkcjonariuszy z obowiązku zagłębiania się w sytuację danej rodziny. Stale obecna w policyjnych statystykach kategoria „sprawcy przemocy domowej będący pod wpływem alkoholu” (przy braku innych, równie precyzyjnych, kategorii sprawców, np. wykształcenie/ wiek itd. sprawców przemocy domowej) pozwala na łatwe powiązanie zjawiska przemocy w rodzinie z innymi patologicznymi zachowaniami (narkomania, alkoholizm itd.)³¹,

²⁹ Por. *Raport o stanie prewencji kryminalnej...*, op. cit., s. 20.

³⁰ Dane wskazują, że sprawcy przemocy domowej najczęściej odwożeni są do izb wytrzeźwień (24,8%) lub policyjnych pomieszczeń dla osób zatrzymanych (31,6%), co nie jest rozwiązaniem wystarczającym, gdyż po powrocie do domu sprawca nadal działa na szkodę najbliższych, a jego pobyt w izbie wytrzeźwień często finansowany jest z domowego budżetu Por. *Raport Amnesty International*, op. cit., s. 35.

³¹ *Raport o stanie prewencji kryminalnej...* wymienia przemoc w rodzinie tuż obok takich zjawisk patologii społecznej, jak narkomania, alkoholizm, prostytucja i handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne małoletnich i subkultury młodzieżowe.

a jednocześnie sprzyja podtrzymywaniu milczenia (w tym osób doświadczających przemocy) na temat przemocy domowej mającej inne przyczyny niż nadużywanie alkoholu przez jednego bądź więcej członków danej rodziny.

Z *Raportu o stanie prewencji kryminalnej w 2006 roku*, a także z listu rzecznika prasowego KGP wynika, że niewiele (spośród licznych) policyjnych projektów i programów dotyczących przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie jest adresowanych tylko do kobiet. Kobiety są najczęściej adresatkami programów, z których korzystają wszystkie osoby doświadczające przemocy w rodzinie, a więc także (lub przede wszystkim) dzieci i młodzież³². Nie sprzyja to mówieniu o przemocy wobec kobiet innej niż ta w szerszym kontekście przemocy w rodzinie, na co zwracają także uwagę raporty międzynarodowe³³.

4.3.3. Zadania służb – prokuratura i sądy

Jak podaje Pogotowie dla Ofiar Przemocy „Niebieska Linia”³⁴, osoby pokrzywdzone na skutek przemocy domowej, a także świadkowie mogą złożyć w prokuraturze bądź na policji zawiadomienie o przestępstwie ściganym w trybie publiczno-skargowym lub wnioszek o ściganie przestępstwa (mogą to zrobić tylko osoby pokrzywdzone i dotyczy to przestępstw ściganych na wniosek osoby pokrzywdzonej). W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że popełniono przestępstwo, prokuratura wspólnie z policją ma obowiązek:

- ▶ wszczęcia postępowania przygotowawczego mającego na celu sprawdzenie, czy faktycznie popełniono przestępstwo,
- ▶ wyjaśnienia okoliczności czynu,

³² *Raport* jest bogatym źródłem informacji na temat działań policji, w tym ogólnopolskich i regionalnych programów, w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wśród programów adresowanych do kobiet na szczególną uwagę zasługują: akcja prewencyjna *Kobieta – silna pleć* (woj. świętokrzyskie), program profilaktyczny *Silna pleć* (woj. łódzkie), program *Kobieta bezpieczna* (woj. zachodniopomorskie). Por. *Raport o stanie prewencji kryminalnej...*, op. cit., s. 28-29.

³³ Por. Rozdział 6.4.: Przeciwdziałanie przemocy w Polsce w świetle raportów międzynarodowych.

³⁴ Por. *Zadania polskich instytucji i służb społecznych w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, www.niebieskalinia.pl.

- ▶zebrania i zabezpieczenia dowodów,
- ▶ujęcia sprawcy,
- ▶w uzasadnionym przypadku może złożyć wniosek o zastosowanie środka zapobiegawczego wobec sprawcy przemocy w postaci:
 - ▶ dozoru policyjnego,
 - ▶ tymczasowego aresztowania.

Z częściowych danych, które udało się zebrać autorkom raportu (ankiety), wynika, że w ciągu roku do poszczególnych prokuratur rejonowych trafia średnio 300-400 spraw dotyczących przemocy domowej (przypomnijmy, że to na prokuraturze rejonowej spoczywa obowiązek badania tego typu spraw), co oznacza kilkadziesiąt tysięcy spraw w skali całego kraju.

Sprawy te są najczęściej kwalifikowane jako przestępstwa znęcania się (art. 207§ 1), choć występują także inne kwalifikacje prawne: art. 156 i 157 k.k. (uszczerbek na zdrowiu), art. 190 k.k. (groźba karalna), art. 216 k.k. (znieważenie), art. 217 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej). Zaledwie jedna ankietowana prokuratura odpowiedziała, że przemoc domowa może być kwalifikowana na podstawie art. 197 k.k. (zgwaltowanie). Podobnie zatem jak w przypadku postępowań policyjnych zauważyć należy, że definicja przemocy w rodzinie została utożsamiona z definicją znęcania się (fizycznego bądź psychicznego), o której mówi kodeks karny, i nie uwzględnia innych aspektów wymienionych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r., przede wszystkim zaś przemocy seksualnej (w tym gwałt małżeński i w relacjach partnerskich, który ścigany jest na podstawie art. 197 k.k. i jest przestępstwem wnioskowym).

Mimo iż przestępstwo dotyczące znęcania się jest przestępstwem ściganym z urzędu (zgodziło się z tym 30% ankietowanych), blisko 50% ankietowanych prokuratur odpowiedziało, że podstawą wszczęcia postępowania jest wniosek ofiary; w 20% odpowiedzi pojawiło się wyjaśnienie, że „przestępstwa z art. 207 k.k. są najczęściej ścigane z urzędu, jednak ściganie następuje z reguły z inicjatywy ofiary, w wyniku złożonego przez nią zawiadomienia”.

Pomimo podejrzenia zaistnienia przemocy domowej dosyć częste są przypadki odmów wszczęcia postępowania przygotowawczego: w niektórych prokuraturach rejonowych zdarza się to nawet w ponad 30% przypadków.

Spory odsetek spraw jest umarzanych na wstępnych etapach śledztwa (z raportu polskiej sekcji Amnesty International z 2005 r. wynika, że zdarza się to w 80% przypadków³⁵). Najczęstsze powody wymieniane przez ankietowane prokuratury to: „brak znamion czynu zabronionego” oraz „brak dowodów”, ale także „odmowa składania zeznań” (w ankiecie nie sprecyzowano, czy chodzi o ofiarę, czy sprawcę, jednak z raportu Centrum Praw Kobiet, na który powołują się z kolei autorki raportu Amnesty International, wynika, że z możliwości odmowy zeznań w 2005 r. skorzystało 57% sprawców przemocy³⁶).

Spośród środków zapobiegawczych, którymi dysponuje prokurator, wnioski o areszt tymczasowy kierowane są dość rzadko (3-4% podejrzanych o popełnienie przestępstwa z art. 207 k.k. stanowią ci, wobec których skierowano takie wnioski w skali roku). Podobnie rzecz ma się z dozorem policyjnym: 2-5% podejrzanych o popełnienie przestępstwa z art. 207 k.k. stanowią ci, wobec których skierowano wnioski o dozór policyjny w skali roku.

Jeśli chodzi o uprawnienia, które polskim sądom przyznaje ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 13 i art. 14, które dotyczą możliwości wydania zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary oraz nakazu opuszczenia przez sprawcę zajmowanego wspólnie z ofiarą lokalu), rzecz wygląda następująco: 68% ankietowanych prokuratur rejonowych odpowiedziało, że nie było postanowień sądowych zakazujących sprawcy zbliżania się do ofiary (blisko 32% ankietowanych odpowiedziało, że były takie postanowienia – najczęściej jednostkowe). Prawie 66% ankietowanych odpowiedziało, że nie było postanowień sądowych nakazujących sprawcy opuszczenie mieszkania zajmowanego wspólnie z ofiarą (34% odpowiedziało, że takie postanowienia

³⁵ Por. Raport Amnesty International, op. cit., s. 35.

³⁶ Por. Raport Amnesty International, op. cit., s. 36.

były – najczęściej chodziło o pojedyncze przypadki). Powyższe dane pokazują wyraźnie, że sądy rzadko wykorzystują uprawnienia (nawet jeśli występują one w postaci szcztąkowej), które przyznała im ustawa z dnia 29 lipca 2005 r.³⁷

Z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w 2006 roku w pierwszej instancji sądy rejonowe skazały na podstawie art. 207 § 1 k.k. 17 171 osób. Z tego: bezwzględną karę pozbawienia wolności zastosowano tylko w 10% przypadków, warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności orzeczono w ponad 85% przypadków, ograniczenie wolności stanowiło 4,5%, a grzywna samoistna – nieco ponad 1%. Kary orzekane za przestępstwa z art. 207 § 2 i § 3 były nieco surowsze, choć **szokujący jest fakt, że w przypadku podejrzanych o przestępstwo znęcania się ze szczególnym okrucieństwem (art. 207 § 2) sąd orzekł warunkowe zawieszenie wykonania kary w ponad 42% przypadków, natomiast skazanym z art. 207 § 3 (znęcanie powodujące targnięcie się na własne życie) sąd zawiesił karę pozbawienia wolności w około 68% przypadków**³⁸.

Z obliczeń Beaty Gruszczyńskiej wynika, że choć sądy zastrzyły sankcje w zakresie orzekania kary pozbawienia wolności bez zawieszenia (częstsze zasądzenie wyroków powyżej jednego roku), wciąż wysoki jest udział (w ogólnej liczbie orzeczeń) kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, co, jak zauważa badaczka, „z pewnością nie odstrasza sprawców przemocy”³⁹.

³⁷ Z danych przedstawionych przez Dorotę Krzysztóż, Główną Koordynatorkę Programu ds. Pomocy Ofiarom Przeszępstw w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, wynika, że warunkowy dozór policji do końca 2006 roku (na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) zastosowano łącznie w 120 sprawach. Por. Komentarz D. Krzysztóż, zamieszczony w niniejszym raporcie.

³⁸ Statystyka sądowa Ministerstwa Sprawiedliwości.

³⁹ Por. B. Gruszczyńska, op. cit., s. 156-157.

4.3.4. Podsumowanie

Informacje płynące z ankiet wskazują wyraźnie na ogromną dysproporcję między liczbą zgłaszanych do prokuratury spraw dotyczących przemocy domowej, na skutek której cierpią przede wszystkim kobiety i dzieci, a liczbą aktów oskarżenia i zasądzonych w tych sprawach wyroków. Szczególnie niepokojący jest fakt, że nadzwyczaj częste są przypadki odmów wszczęcia postępowania przygotowawczego, nawet jeśli istnieje podejrzenie przemocy domowej, jak również fakt, że bardzo wysoki jest odsetek umorzeń postępowań w tych sprawach już na wstępnych etapach śledztwa. Kolejne niepokojące zjawisko dotyczy niezwykle rzadkiego korzystania przez sądy ze szczątkowych uprawnień przyznanych im na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. (chodzi o możliwość wydania zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary oraz nakazu opuszczenia przez sprawcę wspólnie zajmowanego z ofiarą lokalu). Jeśli zaś mówimy o ostatnim etapie postępowania, szokujący jest fakt, że w blisko 90% przypadków sądy orzekają warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności. Podkreślić zatem wypada, że podobne działania z pewnością nie odstraszą sprawców przemocy domowej.

5

Pozytywne bohaterki i bohaterowie, czyli jak trzeci sektor wyręcza państwo

Na podstawie informacji zamieszczonych w internetowej bazie danych www.ngo.pl sporządzono listę 115 organizacji, których statutowym celem jest profilaktyka przemocy. Tytułem wytłumaczenia, dlaczego ta właśnie baza została wybrana jako źródło informacji, należy stwierdzić, iż jest to najbardziej wiarygodny i odpowiadający stanowi rzeczywistości katalog organizacji pozarządowych. Zdając sobie sprawę z jego niedoskonałości, o których będzie mowa niżej, autorki raportu postanowiły oprzeć się na danych ze stron serwisu ngo.pl. Już na poziomie informacji pochodzących z tejże strony wyłonił się pierwszy problem: nie było wiadomo, jakim rodzajem przemocy zajmuje się dana organizacja – czy chodzi o przemoc wobec dzieci, wobec kobiet, w rodzinie; czy to przemoc fizyczna, psychiczna, ekonomiczna czy seksualna. Strony www.ngo.pl nie uwzględniają informacji szczegółowych dotyczących zadań fundacji i stowarzyszeń, dlatego autorki raportu podjęły decyzję o telefonicznym ankietowaniu organizacji. Podczas rozmów zadawano najczęściej dwa podstawowe pytania:

- (1) Czy Państwa organizacja podejmowała jakieś akcje związane z profilaktyką przemocy od 2005 roku do dziś?
- (2) Jeśli tak, na czym one polegały, kto był ich adresatem i jakie były ich rezultaty?

Siłą rzeczy, jeśli organizacje odpowiadały na pierwsze pytanie przecząco, drugie pytanie nie było zadawane. Warto także nadmienić, że pierwszy pomysł ankietowania organizacji drogą mailową nie przyniósł w większości żadnych rezultatów – organizacje z reguły nie odpowiadały na list. Jeśli zaś chodzi o kontakt telefoniczny, udało się uzyskać szczegółowe i konkretne informacje. Przedstawicielki i przedstawiciele organizacji rozmawiali z nami chętnie i życzliwie.

5.1. Analiza ankiet telefonicznych

▶ Na 115 przebadanych organizacji 17 nie istnieje lub ma siedzibę w innym, niemożliwym do zlokalizowania miejscu;

▶ Spośród pozostałych 98 organizacji 11 nie zajmuje się profilaktyką przemocy w ogóle (błędna informacja na stronach ngo.pl);

▶ Blisko połowa organizacji skupia się na pomocy dzieciom doświadczającym przemocy w rodzinie (38 organizacji);

▶ Pozostałe organizacje w większości wypadków zajmują się przemocą w szeroko rozumianej rodzinie, rzadko koncentrując się **wyłącznie** na sytuacji kobiet (działających w tym zakresie organizacji jest według naszych szacunków powyżej 20);

▶ Jedna organizacja zajmuje się wyłącznie prawami ojców.

Większość organizacji deklarowało, że nie postrzega swojej działalności jako konsekwencji działania ustawy, ale jako świadomą realizację postulatu niesienia pomocy rodzinom dysfunkcyjnym oraz osobom pokrzywdzonym (najczęściej dzieciom, w drugiej kolejności kobietom).

Na podstawie rozmów telefonicznych można jednak wyodrębnić kilka form realizacji ustawy przez organizacje pozarządowe, mimo iż nie są one przez ustawodawcę zobligowane do tego; ich działania są w tym kontekście działaniami wspierającymi przestrzeganie prawa. Co ciekawe, warto podkreślić, że sporo ankietowanych osób nie uznawało tychże form za działania wspierające ustawę, sądząc, że takim działaniem byłoby na przykład kampanie ogólnopolskie lub widoczna zmiana świadomości ludzi mieszkających w danym województwie, tudzież (to częsta odpowiedź ośrodków interwencji kryzysowej i centrów pomocy rodzinie) zmniejszenie liczby sprawców przemocy zarejestrowanych przez policję. Pokazuje to niedowartościowanie działań organizacji pozarządowych, które same nie chcą docenić wykonywanej przez siebie pracy.

5.2. Formy realizacji ustawy przez organizacje pozarządowe

- ▶Poradnictwo: prawne i psychologiczne; grupy wsparcia, mediacje, punkty konsultacyjne, punkty pomocy dla kobiet doświadczających przemocy;
- ▶Szkolenia, np. dla matek, dla rodzin, dla pracowników/pracownic instytucji i organizacji pomocowych;
- ▶Telefony zaufania;
- ▶Współpraca z odpowiednimi instytucjami: policja, szkoła, kuratorzy, lekarze rodzinni, prokuratury;
- ▶Uczestniczenie w ciałach doradczych powoływanych przez władze lokalne;
- ▶Prowadzenie świetlic socjoterapeutycznych;
- ▶Publikacje – najczęściej w formie ulotek czy broszur.

Największy problem, z którym borykają się organizacje niosące pomoc osobom doświadczającym przemocy domowej, to **brak dofinansowania** ich działalności. Zdecydowana większość organizacji część swoich działań wykonuje **na zasadzie wolontariatu** (poradnictwo, telefony zaufania, świetlice dla dzieci, współpraca z instytucjami). Sporo spośród ankietowanych osób wyjaśniało, że najpierw dofinansowanie na określone działania było zapewnione, później zaś, gdy wygasło, a zapotrzebowanie okazywało się ogromne, pracownice (gdyż najczęściej są to kobiety) decydowały o kontynuacji działań nieodpłatnie. Około 20 organizacji bardzo ściśle współpracuje z gminami, dzięki którym zdobywa fundusze na swoją działalność (z reguły są to ograniczone środki), spora część organizacji wskazuje na unijne źródła finansowania jako na kluczowe dla ich działalności, pewna, lecz niewielka część organizacji jest w stanie działać także dzięki składkom członkowskim i darowiznom.

Drugim w kolejności problemem jest **współpraca z instytucjami zobligowanymi przez ustawodawcę do działań prewencyjnych i interwencji**. O ile ośrodki pomocy społecznej i szkoły (podkreśliśmy, że na placówki edukacyjne ustawa nie

nakłada żadnych obowiązków; ich działania są więc dobrowolne) w większości wypadków chętnie podejmują wszelkie formy współpracy z organizacjami (wspólne projekty, spotkania, warsztaty, poradnictwo), o tyle policja z reguły mniej chętnie włącza się w działania organizacji pozarządowych. Co prawda blisko 10 osób przyznało, że widzą sporą poprawę na poziomie zachowań funkcjonariuszy, ich świadomości dotyczącej problematyki przemocy w rodzinie, w szczególności wobec kobiet, niemniej żadna z nich nie uważa, by było to następstwem działania ustawy. Ankietowane osoby łączą wyższy poziom wiedzy i większą świadomość policjantów z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, szkoleniami dla służb i lepszym przepływem informacji na przykład między policją, ośrodkiem pomocy społecznej, szkołą etc. Większość osób wprost mówi o uniemożliwiającej działania pomocowe biurokracji policji, „kafkowskich”, trudnych do zrozumienia procedurach, opieszałości i, rzadziej, braku empatii wobec osób doświadczających przemocy.

Na podstawie informacji uzyskanych od osób pracujących w trzecim sektorze wyłania się **obraz bezradnego, czy raczej beczynnego państwa, które cały ciężar realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zrzuciło właśnie na stowarzyszenia i fundacje**, nie zapewniając im, nawet potencjalnie poprzez ogłaszanie większej liczby konkursów grantowych, odpowiednich źródeł finansowania. Może należy postawić tu pytanie, jak długo jeszcze organizacje będą w stanie na zasadzie wolontariatu wyręczać państwo w jego zadaniach? Co więcej, jak długo będą mogły pracować niejako wbrew państwu, czy też jego instytucjom – nie zawsze chętnym do współpracy komendom policji, zburokratyzowanym strukturom w prokuraturach czy sądach? Takie pytania i refleksje często przewijały się podczas rozmów z przedstawicielkami/ przedstawicielami organizacji pozarządowych. Na czysto poznawczym poziomie można tylko wyrazić zdumienie, a także głęboki podziw dla wszystkich organizacji, które pomagają osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w zasadzie wolontaryjnie i bez instytucjonalnego wsparcia. Rodzi to jednak także niebezpieczeństwo, że działania te mogą być prowadzone nieregularnie lub przez osoby nie

posiadające wystarczających kwalifikacji. Patrząc na problem przemocy w rodzinie z perspektywy społecznej można, zdaniem przedstawicielek i przedstawicieli większości organizacji, dostrzec zmianę na lepsze. Przede wszystkim zaczyna ulegać „rozbrojeniu” stereotyp osoby doświadczającej przemocy i co za tym idzie – sprawcy. Obalono już mit, że przemoc wydarza się na marginesie społeczeństwa, że osoba doświadczająca przemocy jest za nią współodpowiedzialna i że głównym „winnym” przemocy jest alkohol. Zmienia się więc społeczna i obyczajowa ocena przemocy domowej. Trochę gorzej, zdaniem ankietowanych, jest z rozdziałem sfery prywatnej i publicznej w kontekście przemocy. Skoro przemoc dzieje się w sferze prywatnej, to interwencja, a zatem wkroczenie w tę sferę, jest uprawniona najczęściej wtedy, gdy dotyczy osób, które same nie mogą się bronić: dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych. Sytuacja kobiet ciągle wygląda tu najgorzej; osoby pracujące w organizacjach często mówią o przypadkach, gdy rodziny ofiar namawiały je do wycofania zeznań, powołując się właśnie na konieczność utrzymania rozdziału tego, co domowe, od tego, co publiczne. W ten sposób symboliczna granica między tymi dwiema sferami jest podtrzymywana i działa zdecydowanie na niekorzyść kobiet.

Kolejny zdiagnozowany w działaniach organizacji pozarządowych problem to **nikły procent programów adresowanych do sprawców przemocy**. Podczas ankiet telefonicznych udało się nam dotrzeć tylko do dwóch takich projektów: w Łowiczu oraz Gdańsku. Oba dotyczyły pracy ze sprawcami przemocy w rodzinie w zakładach karnych. Osoby prowadzące te projekty chciały kierować je do sprawców na wolności, okazało się jednak, że łatwiej będzie trafić do osadzonych – bowiem w przypadku mężczyzn przebywających na wolności były olbrzymie problemy z rekrutacją beneficjentów, jak również z ich obecnością w programie. Organizacje prowadzące te projekty skarżyły się także na brak jakichkolwiek wzorców takich działań na polskim gruncie – nie wiadomo, co się dobrze sprawdzi; rezultaty działań są w zasadzie trudne do przewidzenia. Te projekty nie otrzymują także należytej uwagi ze strony instytucji państwowych, które same powinny tego typu programy wdrażać na szerszą skalę.

Organizacje jednak zauważają, że prowadzenie takich projektów jest trudne ze względu na brak wcześniejszych doświadczeń, brak holistycznego, systemowego myślenia o przemocy w rodzinie, jak również, na czysto praktycznym poziomie, brak psychologicznego przygotowania.

Ostatni problem, na który warto zwrócić uwagę przy analizie działalności organizacji pozarządowych, to częste **rozumienie problematyki przemocy w rodzinie w wąski sposób: gdzie osobami doświadczającymi przemocy są dzieci**. Spora część organizacji stwierdza, że w swej działalności dobro dzieci stawia na pierwszym miejscu i zatem w działaniach koncentrują się przede wszystkim na pomocy niesionej dzieciom. Nie chodzi tu o krytykę działań tych organizacji, warto jednak zwrócić uwagę na proporcje: 3/4 organizacji pracujących z osobami doświadczającymi przemocy definiuje te osoby jako dzieci. Przemoc w rodzinie wobec kobiet nadal jest rozpoznawana jako drugorzędna. Co ciekawe, „dzieci” nie mają płci, stąd trudno sprawdzić, czy organizacje w większym stopniu pomagają dziewczętom czy chłopcom. Warto zadać pytanie, czy segregacja danych ze względu na płeć mogłaby coś zmienić w naszym obrazie przemocy domowej. Z drugiej jednak strony, jak się zdaje, organizacje pozarządowe naprawdę robią bardzo wiele, by przeciwdziałać przemocy w rodzinie, stąd powyższy akapit nie ma na celu krytykowania działań trzeciego sektora, lecz raczej refleksję nad brakiem informacji o płci dzieci doświadczających przemocy ze strony osób bliskich. Co ważne, zbieranie tego rodzaju danych powinno raczej leżeć w gestii kuratorów, pedagogów i policji.

6

A Polska milczy. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w Polsce w świetle dokumentów międzynarodowych

Z przemocą wobec kobiet (w tym z przemocą w rodzinie wobec kobiet) od wielu lat walczą liczne organizacje europejskie i światowe. Podstawą ich działań są regulacje prawa międzynarodowego: umowy, konwencje, pakt – wiążące prawnie ich sygnatariuszy – oraz inne akty (zalecenia, deklaracje, dyrektywy, wskazania). Jak zwraca uwagę Beata Gruszczyńska, „zalecenia, deklaracje, dyrektywy sformułowane przez międzynarodowe organizacje nie mają takiego znaczenia, jak konwencje i na ogół nie przewidują systemu kontroli, ale wyznaczają standardy przestrzegania prawa i kierunki działania. Państwa podpisujące lub deklarujące stosowanie się do zaleceń [...] są zobowiązane nie tylko moralnie, ale również prawnie do ich przestrzegania”¹.

Wśród najważniejszych dokumentów dotyczących walki z przemocą wobec kobiet i działań profilaktycznych są te, które powstały w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej.

Niniejszy rozdział stanowi nie tyle wypis regulacji prawa międzynarodowego, do przestrzegania których zobowiązała się Polska², ile przegląd sprawozdań z podjętych przez nasz

¹ B. Gruszczyńska, op. cit., s. 172.

² Obszerne informacje na ten temat można znaleźć m.in. w pracy Beaty Gruszczyńskiej *Przemoc wobec kobiet w Polsce*, op. cit., s. 172-180, a także w raporcie Amnesty International *Przemoc wobec kobiet w rodzinie i relacjach intymnych. Podstawowe informacje* (2005).

kraj działań mających na celu ochronę kobiet przed przemocą, a także informacji pochodzących z międzynarodowych raportów ustosunkowujących się do problemu zwalczania i przeciwdziałania przemocy wobec kobiet w Polsce.

6.1. Umowy, konwencje, pakti ONZ³

Jednym z najważniejszych dokumentów dotyczących praw kobiet jest **Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW)**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 roku, ratyfikowana przez Polskę w 1982 roku (Dz. U. z 1982 r., Nr 10 poz. 71). Określana jest jako międzynarodowa karta praw kobiet (dotychczas Konwencję przyjęło 150 krajów członkowskich), która zakazuje jakiegokolwiek wykluczenia, ograniczania ze względu na płeć, które umniejszają lub unieważniają prawa człowieka i podstawowe wolności kobiet. Jednym z jej najważniejszych założeń jest stwierdzenie, iż obowiązki państwa w zakresie dyskryminacji kobiet dotyczą nie tylko sfery publicznej, ale i prywatnej. Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet nadzoruje postępy we wdrażaniu postanowień Konwencji i dokonuje przeglądów raportów przedkładanych przez państwa – strony Konwencji.

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 roku, ratyfikowana przez Polskę w 1982 roku (Dz. U. z 1982 r., Nr 10 poz. 71).

³ Wśród dokumentów ONZ wymienić należy *Platformę Działania i Deklarację Pekińską*, przyjęte przez IV Światową Konferencję ds. Kobiet w 1995 roku. W 2004 roku Polska przesłała odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, wysłanym przez ONZ-owski Oddział ds. Wspierania Kobiet do wszystkich rządów z prośbą o udzielenie informacji na temat postępów i przeszkód we wdrażaniu Pekińskiej Platformy Działania. W kwestionariuszu znalazła się charakterystyka dwóch faz wdrażania Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet na lata 1997-2000 oraz 2003-2005. W zakresie działań dotyczących zwalczania zjawiska przemocy wobec kobiet w kwestionariuszu wspomniano m.in. o wdrożeniu w Polsce w 1998 roku procedury „Niebieskiej Karty”, kampaniach świadomościowych *Przeciw przemocy – wyrównać szanse* oraz *Zero tolerancji przeciw przemocy wobec kobiet*, a także o prowadzonych wówczas pracach nad ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Warto wspomnieć, że w 2005 roku organizacje pozarządowe przygotowały Raport Alternatywny Pekin +10, krytyczny wobec działań rządu w zakresie polityki równościowej, w tym w zakresie działań antyprzemocowych, do podjęcia których Polska została zobligowana na mocy przyjętej Platformy Działania i Deklaracji Pekińskiej. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie www.poland.stopwawmonitors.org, w sekcji Krajowy Program Działania na rzecz Kobiet.

Sprawozdania składane są w ciągu roku od dnia wejścia w życie Konwencji w danym państwie, a następnie po upływie okresów czteroletnich lub częściej – na prośbę Komitetu. W 1999 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło **Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet**, ratyfikowany przez Polskę w 2004 roku (Dz. U. z 2004 r.

W 1999 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, ratyfikowany przez Polskę w 2004 roku (Dz. U. z 2004 r. Nr 248, poz. 2484)

Nr 248, poz. 2484), umożliwiające składanie i rozpatrywanie przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet zawiadomień o naruszeniu przez państwo postanowień wymienionych w Konwencji⁴.

16 stycznia 2007 roku Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ podczas 37. sesji rozpatrzył okresowe sprawozdania rządu polskiego z realizacji postanowień

Konwencji. Delegacja polska z Joanną Kluzik-Rostkowską na czele – ówczesną Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – przedstawiła trzy raporty okresowe⁵: czwarty (za lata 1990-1994), piąty (za lata 1994-1998) i szósty (za lata 1998-2002), dotyczące wdrażania w Polsce postanowień Konwencji.

Zalecając przedstawienie sprawozdania siódmego (za lata 2002-2006) i ósmego (za lata 2006-2010) w 2010 roku, Komitet wyraził ubolewanie, że raporty rządu RP są „znacznie spóźnione”. 39 uwag końcowych Komitetu⁶ cechuje „zaniepokojenie” działaniami polskich władz, które idą pod prąd wielu postanowieniom Konwencji, m.in. brak ogólnego prawa zakazującego dyskryminacji, które zawierałoby definicję dyskryminacji kobiet zgodnie z art. 1 Konwencji (chodzi zwłaszcza o odrzucenie przez Sejm w czerwcu 2005 roku projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn); zniesienie w listopadzie 2005 roku stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn

⁴ Zawiadomienia mogą być składane przez osoby lub grupy osób albo w imieniu osób lub grup osób, które wyrażają przekonanie, że ich prawa zagwarantowane w Konwencji zostały naruszone przez państwo – stronę Konwencji.

⁵ Raporty są dostępne na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl.

⁶ Polska wersja uwag końcowych Komitetu dostępna jest na stronie Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, www.federa.org.pl.

i usytuowanie mechanizmu równości w Departamencie ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej; brak informacji na temat realizacji celów zaplanowanych na II etap wdrożenia Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet w latach 2003-2005.

Komitet przedstawił także dwa zalecenia dotyczące przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Zalecenie CEDAW nr 18 brzmi: „Komitet dostrzega podjęte przez Państwo Stronę starania w celu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Niemniej nadal **pozostają niepokojące następujące kwestie: luki prawne w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2005 roku, postrzeganie przemocy domowej jako problemu neutralnego płciowo, niewystarczająca pomoc dla ofiar przemocy, w tym brak narzędzi prawnych, by natychmiast odizolować sprawcę przemocy od ofiary, brak wolnego od opłat poradnictwa prawnego, jak również niewystarczająca liczba schronisk dla ofiar przemocy. Ponadto, Komitet dostrzega problem braku danych dotyczących wszelkich przejawów przemocy wobec kobiet**”.

Z kolei Zalecenie CEDAW nr 19 mówi: „Komitet apeluje do Państwa Strony, by dołożyło wszelkich starań w celu zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt zgodnie z 19. Rekomendacją Ogólną Komitetu. **Apeluje do Państwa Strony, by zapewniło ofiarom dostęp do środków ochrony, takich jak zakaz zbliżania się sprawcy do ofiary wydawany przez policję, czy dostęp do schronisk gwarantujących ofierze bezpieczeństwo, w których zatrudniony byłby wykwalifikowany personel, jak również zapewnienie następujących usług ofiarom przemocy: bezpłatna pomoc prawna, systematyczne zbieranie danych uwzględniających typ stosowanej przemocy, a także biorących pod uwagę charakter związku między sprawcą a ofiarą. Ponadto Komitet zaleca Państwu Stronie: przeprowadzenie kampanii mającej na celu zwiększenie świadomości odnośnie zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej; przeprowadzenie badania w celu zidentyfikowania czynników przyczyniających się do przemocy wobec kobiet, w szczególności przemocy domowej; użycie rezultatów tegoż badania w ramach zwiększania**

RAPORT KRYTYCZNY

świadomości w zakresie zapobiegania i eliminowania zjawiska przemocy domowej”.

Niewątpliwie znaczny wpływ na ostateczne brzmienie uwag końcowych Komitetu miał raport organizacji pozarządowych, nad którym prace koordynowała Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, krytycznie oceniający działania rządu w zakresie wyrównywania statusu kobiet i mężczyzn. Poruszając problem przemocy w rodzinie wobec kobiet, autorki projektu zauważyły m.in. „brak spójnej, systematycznej i długoterminowej polityki rządu względem przeciwdziałania temu zjawisku i zwalczania go”; niepostrzeżenie przez ustawodawcę kwestii przemocy „z perspektywy pozycji kobiety w społeczeństwie i rodzinie”; „brak dostatecznie mocnych podstaw prawnych i ugruntowanej praktyki postępowania, pozwalających na natychmiastową izolację sprawcy od ofiary”; długotrwałe procedury sądowe zmuszające ofiarę do życia przez długi czas z oprawcą pod jednym dachem; zasądzanie przeważającej liczby wyroków w zawieszeniu (ok. 90% przypadków); a także brak wystarczającej liczby schronisk dla ofiar przemocy⁷.

6.2. Rekomendacje Rady Europy

Rekomendacja Komitetu Ministrów RE dotycząca przeciwdziałania przemocy wobec kobiet z 2002 roku (*Recommendation Rec(2002)5*)

Wśród zaleceń Rady Europy szczególnie istotna jest Rekomendacja Komitetu Ministrów RE dotycząca przeciwdziałania przemocy wobec kobiet z 2002 roku (*Recommendation Rec(2002)5*)⁸, która podkreśla związek między przemocą wobec kobiet i nierównością pozycji kobiet i mężczyzn prowadzącą do dyskryminacji kobiet w społeczeństwie i w rodzinie. Najważniejsze

⁷ Raport *Sytuacja kobiet w Polsce. Raport kobiecych organizacji pozarządowych dla Komitetu ONZ ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet* znaleźć można na stronie Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, www.federa.org.pl.

⁸ Z wcześniejszych dokumentów Rady Europy na uwagę zasługuje *Rekomendacja z 1985 roku, dotycząca przemocy domowej (Recommendation No. R (85) 4)*. Obejmowała ona zalecenia dla państw członkowskich opracowywania strategii przeciwdziałających przemocy, wprowadzenia systemu oficjalnej rejestracji zdarzeń oraz podejmowania interwencji w przypadkach stosowania przemocy. Por. B. Gruszczyńska, op. cit., s. 174.

zalecenia tej rekomendacji dotyczą: „(a) wprowadzenia przepisów prawnych zwalczających przemoc, gwarantujących ochronę ofiar przemocy i ścigających oraz karzących sprawców; (b) wprowadzenia przepisów umożliwiających ofiarom rekompensatę strat i cierpień; (c) zagwarantowania, że przemoc wobec kobiet będzie ścigana z oskarżenia publicznego, traktowana jako poważne przestępstwo, a w razie potrzeby kobieta otrzyma pomoc psychologiczną lub medyczną; (d) potrzeby organizowania programów antyprzemocowych dla sprawców w trybie obligatoryjnym; (e) pomysłu stworzenia genetycznego banku danych służącego badaniu czynników związanych z przemocą; (f) zwalczania wszelkich przejawów przemocy seksualnej, zachowań poniżających godność kobiety w miejscu pracy ze strony przełożonego”⁹.

Nawiązaniem do zaleceń z 2002 roku było ogłoszenie przez Radę Europy kampanii na rzecz przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, włączającej w nią również przemoc domową. Dokument dotyczący zainicjowania kampanii *Stop Domestic Violence against Women* (Stop przemoc domowej wobec kobiet) – **Plan kampanii Rady Europy na rzecz walki z przemocą wobec kobiet, włącznie z przemocą domową**¹⁰ – został ogłoszony przez Radę Europy 27 listopada 2006 roku. Głównym celem kampanii miało być zobowiązanie państw do przeprowadzenia działań, w tym legislacyjnych i promujących programy dotyczące walki z przemocą wobec kobiet, a także wprowadzenie systemu regularnego monitorowania tych przedsięwzięć¹¹.

⁹ Za: B. Gruszczyńska, op. cit., s. 176-177.

¹⁰ Tekst dokumentu *Blueprint of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence* dostępny jest na stronie www.coe.int.

¹¹ Na oficjalnej stronie kampanii Rady Europy www.coe.int wyszczególnione są działania poszczególnych krajów członkowskich włączających się w walkę z przemocą wobec kobiet, w tym z przemocą domową. Polskie obchody kampanii ograniczyły się do dwóch „działań”: (1) obrad pierwszej grupy roboczej ds. przeciwdziałania przemocy w Departamencie ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, mającej na celu powołanie międzyresortowego zespołu monitorującego programy rządowe oraz organizację konferencji dla organizacji pozarządowych na temat pozyskiwania środków krajowych i europejskich (Daphne III, Progress, Razem Bezpieczniej); a także (2) zorganizowania w Senacie spotkania senatorów z wiceminister Joanną Kluzik-Rostkowską, poświęconego sytuacji kobiet w Polsce, w tym również przemocy domowej. Por. M. Ksieniewicz, *W obronie równości praw*, „Niebieska Linia”, nr 3/2007.

Za monitoring wdrożenia Rekomendacji w poszczególnych krajach odpowiedzialny jest Komitet Sterujący ds. Równości Kobiet i Mężczyzn RE-CDEG. W przygotowanym przez niego dokumencie pt. **Wdrażanie i uzupełnianie Rekomendacji Rec(2002)5**, opublikowanym w 2005 roku¹², znalazła się informacja, że Polska w ramach wprowadzania w życie zaleceń Rekomendacji utworzyła urząd Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn i opracowała II etap wdrożenia Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet, obejmującego stworzenie odpowiednich zapisów prawnych, działań edukacyjnych i terapeutycznych wobec sprawców przemocy. Jednym z zadań programu było opracowanie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ostatecznie uchwalonej przez Sejm 29 lipca 2005 r.

Odpowiedzią na postulat Rady Europy dotyczący wdrażania Rekomendacji Rec(2002)5 był także program **Czas na Równe Traktowanie** związany z monitorowaniem sytuacji równego statusu w podstawowych dziedzinach życia społeczno-politycznego. Powstała w ramach tego programu strona internetowa www.rownystatus.gov.pl zawierała m.in. dane statystyczne dotyczące różnych sfer życia społeczno-polityczno-ekonomicznego z uwzględnieniem zmiennej „płeć”. Wraz z likwidacją stanowiska i biura Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w listopadzie 2005 roku zniknęła także strona internetowa poświęcona zagadnieniom równości płci. W 2007 roku strona „wróciła” (www.monitoring.rownystatus.gov.pl), m.in. po interwencji organizacji pozarządowych, choć prace nad jej odbudową są wciąż w fazie wstępnej.

W lipcu 2007 roku Komitet Sterujący ds. Równości Kobiet i Mężczyzn RE-CDEG wydał raport pt. **Ochrona kobiet przed przemocą. Analiza efektywności wdrażania Rekomendacji Rec(2002)5 dotyczącej ochrony kobiet przed przemocą w krajach członkowskich Rady Europy**¹³, oparty na kwestionariuszu

¹² Tekst dokumentu *Implementation and Follow-up to Recommendation Rec(2002)5* dostępny jest na stronie www.coe.int.

¹³ Tekst dokumentu *Protecting Women against Violence. Analytical Study on the Effective Implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the Protection of Women against Violence in Council of Europe Member States* dostępny jest na stronie www.coe.int.

dotyczącym wdrażania Rekomendacji z 2002 roku w poszczególnych krajach członkowskich Rady Europy. Niestety, Polska nie wzięła udziału w tym przedsięwzięciu, w związku z czym Komitet Sterujący nie miał możliwości ustosunkować się do aktualnych działań podejmowanych przez polskie władze w celu realizacji zaleceń rekomendacji.

6.3. Strategia Unii Europejskiej

Kwestia równości płci oraz wspierania strategii *gender mainstreaming* (a więc wprowadzania problematyki płci do głównego nurtu polityki) została poruszona m.in. w dokumencie **Włączenie problematyki równych szans kobiet i mężczyzn do wszystkich politycznych działań i strategii Wspólnoty, ogłoszonym przez Komisję Europejską w 1996 roku**¹⁴.

Także w art. 2 Traktatu Amsterdamskiego (1997) zapisano, że równość kobiet i mężczyzn jest jednym z podstawowych praw Wspólnoty.

Na uwagę zasługuje również **Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z 15 marca 2002 roku o pozycji ofiar przestępstw**, w odpowiedzi na którą strona polska opracowała w 2006 roku Krajowy Program na rzecz Ofiar Przestępstw. W ramach tego programu zdefiniowano cele i zadania związane z ochroną kobiet i dzieci – osób najczęściej doświadczających przemocy domowej. Jego inaugurację zaplanowano na rok 2007, a czas trwania oszacowano na 12 miesięcy¹⁵.

Strategia ramowa Unii Europejskiej na lata 2001-2005 na rzecz równości płci (COM(2000)335) także uwzględniła problem przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i kwestię pomocy dla ofiar. Obok działań na rzecz wyrównywania szans kobiet

Włączenie problematyki równych szans kobiet i mężczyzn do wszystkich politycznych działań i strategii Wspólnoty, ogłoszonym przez Komisję Europejską w 1996 roku

Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z 15 marca 2002 roku o pozycji ofiar przestępstw

¹⁴ Tekst dokumentu *Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into All Community Policies and Activities COM (96) 67 final* dostępny jest na stronie www.aei.pitt.edu/3991/01/000091_1.pdf.

¹⁵ Więcej informacji na temat Krajowego Programu na rzecz Ofiar Przestępstw można znaleźć w *Raporcie o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 roku*, op. cit.

RAPORT
KRYTYCZNY

i mężczyźni w różnych sferach życia społeczno-ekonomicznego szczególną uwagę poświęciła kobietom – ofiarom przemocy i/lub eksploatacji seksualnej.

Budżet Daphne II na lata 2004-2008 wyniósł 50 mln Euro

Częścią Strategii był program **Daphne na lata 2000-2003**, ze środków którego sfinansowano wiele działań mających na celu walkę z przemocą wobec dzieci, młodzieży i kobiet. Jego kontynuacją był program **Daphne II na lata 2004-2008**, którego środki przeznaczono na ochronę osób doświadczających przemocy, dofinansowanie działań organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką przeciwdziałania przemocy, a także organizowanie akcji świadomościowych skierowanych do określonego kręgu odbiorców: osób doświadczających przemocy i nią zagrożonych, kadry nauczycielskiej i edukacyjnej, policji, władz lokalnych i krajowych itd. Beneficjentem Daphne II, którego całkowity budżet wyniósł 50 mln Euro, jest także Polska, która w jego ramach przygotowała m.in. projekt szkoleniowy dla policji „Przerwać znowę milczenia – policjant pierwszego kontaktu sprzymierzeńcem ofiar «czterech ścian»”¹⁶.

Fundusze Daphne II przeznaczone zostały także na sfinansowanie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹⁷, ustanowionego 25 września 2006 roku uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 zgodnie z przepisem art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W ramach Programu, który realizowany ma być w latach 2006-2016, powstał międzyresortowy Zespół Monitorujący, odpowiedzialny m.in. za monitorowanie zjawiska przeciwdziałania przemocy w rodzinie, koordynację działań poszczególnych instytucji

¹⁶ Koordynacją projektu, skierowanego do policjantów z Polski, Finlandii, Litwy i Łotwy, zajęła się Komenda Stołeczna Policji. Jego realizacja rozpoczęła się w marcu 2006 roku. Efektem tego projektu było zorganizowanie pięciu międzynarodowych seminariów, mających na celu m.in. wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, poznanie systemów zapobiegania przemocy domowej i walki z nią oraz przepisów prawa w wybranych krajach europejskich, a także opracowanie podręcznika dla policjantów pierwszego kontaktu. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie Komendy Stołecznej Policji, www.ksp.waw.pl.

¹⁷ Por. K. Kądziała, *Nowa jakość – europejskie prawo wobec przemocy w rodzinie*, „Niebieska Linia”, nr 2/ 2006.

i służb, inicjowanie programów socjalnych, a także określanie środków niezbędnych do wykonywania zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Obszerne (choć w istocie przynoszące niewiele konkretów na temat działań państwa na rzecz walki z przemocą w rodzinie wobec kobiet) sprawozdanie z realizacji pierwszych działań w ramach Programu zostało przyjęte i podane do wiadomości publicznej w lipcu 2007 roku¹⁸.

Program, uchwalony jako realizacja przepisu ustawy, wychodzi naprzeciw zaleceniom m.in. **Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) w sprawie przemocy wobec kobiet (2006/C 110/15)**¹⁹, a także Komisji Europejskiej, która w marcu 2006 roku ogłosiła **Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010**²⁰. Dwa najważniejsze zalecenia tych organów dotyczą właśnie utworzenia w każdym z państw członkowskich UE Krajowego Planu Działań Przeciwko Przemocy, a także ustanowienia systemu porównywalnych danych statystycznych dotyczących przestępczości, jej ofiar oraz wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics). Wśród wytypowanych rodzajów przestępczości, które mają być analizowane, zamieszczono także przemoc wobec kobiet i przemoc w rodzinie²¹. Za wcześniej jednak, by można było oceniać efekty działań Polski w odpowiedzi na zalecenia zarówno Komisji Europejskiej, jak i EKES.

Na koniec wspomnieć należy o **III edycji programu Daphne na lata 2007-2013**²², będącego częścią programu ramowego „Pra-

¹⁸ Sprawozdanie zostało omówione w rozdziale 3 niniejszego raportu. Tekst sprawozdania dostępny jest na stronie http://www.feminoteka.pl/readarticle.php?article_id=364.

¹⁹ Tekst dokumentu dostępny jest na stronie www.eur-lex.europa.eu.

²⁰ Tekst dokumentu dostępny jest na stronie www.eur-lex.europa.eu.

²¹ Jak podaje Beata Gruszczynska, „w zakresie oceny zjawiska przemocy wobec kobiet zaplanowano opracowanie wspólnych wskaźników na rzecz równości płci oraz zobligowano państwa członkowskie do działania w tym zakresie”. B. Gruszczynska, *op. cit.*, s. 197.

²² Program Daphne III został przyjęty decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady UE w dniu 20 czerwca 2007 roku; wszedł w życie po jego publikacji w Dzienniku Ustaw UE w dniu 3 lipca 2007 roku. Jego budżet wynosi 116,85 mln Euro.

wa Podstawowe i Sprawiedliwość”. W Daphne III podkreśla się, że „przemoc fizyczna, seksualna i psychologiczna wobec dzieci, młodzieży i kobiet, w tym zagrożenie takimi czynami, stosowanie przymusu lub nieuzasadnione pozbawianie wolności, w życiu publicznym czy też prywatnym, stanowi naruszenie ich praw do życia, bezpieczeństwa, wolności, godności oraz nietykalności fizycznej ofiar”²³. W Polsce za wdrażanie Programu „Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz ochrona ofiar i grup ryzyka – DAPHNE III” odpowiedzialne jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁴.

6.4. Przeciwdziałanie przemocy w Polsce w świetle raportów międzynarodowych

W ostatnim czasie powstało bardzo wiele międzynarodowych raportów, analiz, studiów itd. poświęconych problematyce zwalczania i zapobiegania przemocy wobec kobiet (w tym przemocy w rodzinie wobec kobiet). Niestety, w wielu z nich Polska nie została uwzględniona – przede wszystkim dlatego, że nie przestała żadnych danych na temat działań podejmowanych w tym zakresie w naszym kraju. W niektórych opracowaniach pojawiły się z kolei przestarzałe informacje, które uniemożliwiają gruntowną analizę sytuacji w obszarze profilaktyki przemocy w Polsce, co naraża nasz kraj na krytykę ze strony różnych ośrodków badawczych, a także instytucji decyzyjnych, zaniepokojonych niepełnymi informacjami na temat walki z przemocą wobec kobiet w Polsce.

Przestarzałe informacje (z 2003 roku) pojawiają się chociażby w corocznym sprawozdaniu *Ustawodawstwo w krajach członkowskich Rady Europy w obszarze przemocy wobec kobiet*²⁵, poświęconym w całości różnym zagadnieniom dotyczącym

²³ Za: K. Kądziała, op. cit.

²⁴ Działania MSWiA związane z wdrażaniem programu Daphne III oraz jego założenia omówione zostały w rozdziale 3 niniejszego raportu.

²⁵ *Legislation in the Member States of the Council of Europe in the Field of Violence against Women*, Directorate General of Human Rights, Strasburg, styczeń 2007. Tekst dostępny jest na stronie www.coe.int/equality.

sytuacji kobiet (w tym przemocy wobec kobiet) w państwach członkowskich Rady Europy. Najnowszy raport (z 2007 roku) nie odnosi się zatem ani do rozwiązań przyjętych na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., ani do zadań ujętych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie z 2006 roku.

O sytuacji w zakresie walki z przemocą wobec kobiet w Polsce milczy zupełnie ***Drugi międzynarodowy raport na temat przemocy wobec kobiet w związkach partnerskich: statystyka i ustawodawstwo***, przygotowany przez Centro Reina Sofia para el Estudio de la Violencia i opublikowany w grudniu 2006 roku w języku hiszpańskim i angielskim²⁶. Raport bada przede wszystkim problem zabójstw kobiet przez ich partnerów w kontekście m.in. wdrażania w poszczególnych krajach celów zawartych w Platformie Działania i Deklaracji Pekińskiej.

Na temat zjawiska przemocy wobec kobiet w Polsce nie ma także ani słowa we wspomnianym już studium ***Ochrona kobiet przed przemocą. Analiza efektywności wdrażania Rekomendacji Rec(2002)5 dotyczącej ochrony kobiet przed przemocą w krajach członkowskich Rady Europy***, opracowanym przez niemieckie badaczki Carol Hagemann-White oraz Sabine Bohn z Uniwersytetu w Osnabrück, a poświęconym badaniu efektywności wdrażania Rekomendacji z 2002 roku w krajach członkowskich Rady Europy.

Brakuje również najnowszych informacji na temat działań przeciw przemocy wobec kobiet w Polsce w raporcie ***Zwalczanie przemocy wobec kobiet. Całościowe studium na temat metod i akcji podejmowanych w krajach członkowskich Rady Europy (2006)***²⁷, opracowanym przez badaczki z Uniwersytetu w Osnabrück – Carol Hagemann-White, Judith Katenbrink oraz Heike

²⁶ José Sanmartin, *2nd International Report: Partner Violence against Women. Statistics and Legislation*, Centro Reina Sofia para el Estudio de la Violencia, Valencia, grudzień 2006. Raport dostępny jest na stronie www.centroreinasofia.es/informes/11Informe.pdf.

²⁷ C. Hagemann-White, J. Katenbrink, H. Rabe, *Combating Violence against Women. Stocktaking Study on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member States*, Directorate General of Human Rights, Strasbourg 2006. Tekst dostępny na stronie www.coe.int/equality.

²⁸ Polska nie wypełniła kwestionariusza rozsyłanego do państw członkowskich Rady Europy między październikiem 2005 roku a marcem 2006 roku. Kwestionariusz wypełniło 31 z 46 państw członkowskich Rady Europy. Por. *Combating Violence against Women*, op. cit., s. 28.

Rabe. W raporcie zawarto jednak informacje z lat ubiegłych²⁸, w związku z czym autorki studium miały możliwość wypowiedzenia się na temat tylko niektórych rozwiązań prawnych stosowanych w Polsce w obszarze zwalczania i zapobiegania przemocy wobec kobiet, w tym artykułów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. **Uwagę badaczek przykuł przede wszystkim fakt, że w polskiej ustawie nie ma mowy o przemocy domowej uwzględniającej zmienną płci ofiar.** Ponadto krytycznie ustosunkowały się one do braku lub niepełnych danych na temat przemocy seksualnej w Polsce. Ich zaniepokojenie wzbudził także fakt, że w Polsce reaguje się niemal wyłącznie na dotkliwą przemoc fizyczną w rodzinie wobec kobiet; brakuje natomiast informacji na temat innych form przemocy wobec kobiet (psychicznej, ekonomicznej) i reakcji na nie.

Przegląd raportów międzynarodowych poświęconych zjawisku przemocy wobec kobiet w Europie i na świecie (uwzględniających sytuację Polski) zakończyć warto publikacją, która jest w rzeczywistości spisem rekomendacji dla rządów państw zmagających się z przemocą wobec kobiet na swoich terytoriach. Chodzi o krótką „tabelę statystyczną” **Przemoc wobec kobiet. Czy polski rząd to obchodzi?** (2006)²⁹, opracowaną w ramach projektu Violence against Women, koordynowanego przez Program Monitorujący Open Society Institute. W projekcie wzięto udział 25 krajów z Europy Środkowej i Wschodniej; polską *Fact Sheet* opracowali Agata Krakówka i Artur Czerwiński z NEWW-Polska. Publikacja została zaprezentowana podczas spotkania inauguracyjnego obchody kampanii Rady Europy *Stop przemocy domowej wobec kobiet* 27 listopada 2006 roku.

Wśród rekomendacji dla rządu polskiego znalazły się m.in.: prowadzenie obowiązkowych statystyk dotyczących przemocy wobec kobiet; stworzenie funduszu kompensacyjnego dla osób doświadczających przemocy; umożliwienie organizacjom pozarządowym łatwiejszego dostępu do procedury inter-

²⁹ *Violence against Women: Do the Government Care in Poland?*, Fact Sheet, Open Society Institute, 2006. Tekst dostępny jest na stronie www.stopvaw.org/poland.

wencji, jeśli ofiara sobie tego życzy; zagwarantowanie osobom doświadczającym przemocy łatwego dostępu do opieki medycznej i porad prawnych; ściganie sprawców przemocy bez formalnej skargi ofiar; edukowanie policjantów, prokuratorów i sędziów w dziedzinie podstaw, rezultatów i metod przeciwdziałania przemocy, wprowadzenie w kodeksie karnym, kodeksie postępowania karnego, kodeksie cywilnym, a także w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zmian mających na celu walkę z przemocą wobec kobiet i zapobieganie jej.

Niektóre z powyższych rekomendacji powtórzyły się także w *Memorandum do polskiego rządu: Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy za lata 2002-2006 dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego*³⁰, przedstawionym w Strasburgu w czerwcu 2007 roku. Wśród nich znalazło się zalecenie, by uskutecznić zapisy zawarte w polskiej ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym wzmocnić zakaz dotyczący kontaktów ofiary i sprawcy, a także przyspieszyć eksmisję sprawcy z lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą. W tym celu Komisarz Praw Człowieka Rady Europy zalecił skorzystać z doświadczeń i praktyki innych krajów, gdzie takie systemy ochronne/ powstrzymujące były używane przez długi czas. **Komisarz nakazał również ściślejszą współpracę państwa i organizacji pozarządowych w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet, w szczególności na terenach wiejskich.**

Analiza powyższych raportów międzynarodowych oraz polskich sprawozdań z zakresu respektowania przez nasz kraj zapisów prawa europejskiego i światowego pokazuje przede wszystkim, że nawet jeśli Polska „reaguje” na zalecenia organów UE, RE lub ONZ i wdraża postanowienia wydanych przez nie rozporządzeń, ma duży problem z konsekwentną i skuteczną realizacją wielu zadań będących częścią polityki równościowej, w której jednym z elementów jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie wobec kobiet. Problem dotyczy także braku (lub istnienia nie-

³⁰ Tekst *Memorandum* dostępny jest na stronie www.federa.org.pl.

RAPORT
KRYTYCZNY

aktualnych bądź niekompletnych) informacji na temat realizacji poszczególnych działań oraz konkretnych efektów działań powołanych w tym celu służb. Na uwagę zasługuje także fakt, że wiele sprawozdań przedstawianych jest z dużym opóźnieniem (np. raporty okresowe CEDAW przedstawione w styczniu 2007 roku na posiedzeniu Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet obejmowały okres szesnastu lat!), a zamieszczone w nich informacje wymagają dodatkowych komentarzy i wyjaśnień (np. wciąż niejasny jest stan realizacji wielu zadań wpisanych w II etap wdrożenia Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet 2003-2005).

7 Rekomendacje dla państwa dotyczące skuteczniejszej walki z przemocą w rodzinie wobec kobiet

Gruntowna analiza działań państwa (organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego) pokazuje, że walka z przemocą w rodzinie wobec kobiet jest wciąż mało skuteczna. Zdaniem autorek raportu, wymienione niżej obszary problemowe wymagają baczniejszej uwagi ze strony realizatorów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie:

7.1. dane statystyczne na temat przemocy:

- ▶ wdrożenie procedury segregacji danych z uwzględnieniem zmiennej „płeć ofiary” – implementacja unijnej strategii *gender mainstreaming*;
- ▶ stworzenie jednej (zbiorczej) bazy danych i spójnej metodologii na temat przemocy, uwidaczniającej dysproporcje między wszczętymi postępowaniami przygotowawczymi a liczbą zasądzonych prawomocnych wyroków – zalecenia Komisji Europejskiej m.in. z marca 2006 roku;

7.2. edukacja i informacja:

- ▶ organizowanie szkoleń dla urzędników administracji rządowej i samorządu terytorialnego, funkcjonariuszy policji, pracowników prokuratury, sądów, opieki społecznej itd., uwrażliwiających na problematykę *gender mainstreaming* i przemocy w rodzinie wobec kobiet, a nie wyłącznie dzieci i młodzieży;

- ▶ organizowanie społecznych kampanii świadomościowych uwrażliwiających na problem przemocy w rodzinie wobec kobiet, nie zaś wyłącznie na problem przemocy w rodzinie (wiązać by się z tym musiała redefinicja niektórych pojęć, np. rodzina czy partnerstwo);
- ▶ stworzenie banku dobrych praktyk, w którym połączone zostałyby doświadczenia wszystkich powiatów, gmin i województw;
- ▶ opracowanie informatora, aktualizowanego co roku, dla osób doświadczających przemocy, zawierającego adresy ośrodków interwencji kryzysowej, specjalistycznych ośrodków dla ofiar przemocy, telefony do specjalistów itd., który trafiłby do wszystkich służb zajmujących się problemem przemocy. Informator powinien być dostępny we wszystkich ośrodkach gminnych i powiatowych w każdym województwie;
- ▶ objęcie sprawców przemocy obowiązkiem uczestniczenia w terapii dla sprawców przemocy (wzorem amerykańskich rozwiązań);

7.3. współpraca służb, instytucji i organizacji:

- ▶ jasny podział obowiązków na poziomie administracji rządowej dotyczący realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, podany do publicznej wiadomości;
- ▶ ścisła współpraca służb i instytucji (w tym zwiększenie przepływu informacji między służbami na temat podejmowanych przez nie działań w zakresie profilaktyki przemocy) oraz tworzenie koalicji antyprzemocowych;
- ▶ lepsza koordynacja działań służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przemocy w rodzinie wobec kobiet;
- ▶ przeprowadzanie konsultacji z organizacjami pozarządowymi i uwzględnianie ich opinii na temat metod przeciwdziałania przemocy w rodzinie wobec kobiet;

7.4. fundusze:

►przeznaczanie większych środków z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego na przeciwdziałanie przemocy, w tym na realizację celów statutowych organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy, a także na poszczególne projekty, których celem jest przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym przemocy wobec kobiet w rodzinie;

7.5. procedury i regulacje prawne:

►wprowadzenie zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwiających natychmiastowe (na etapie interwencji policji bądź dochodzenia prowadzonego przez policję lub prokuraturę, nie zaś wyłącznie postępowania sądowego¹) ustanowienie zakazu kontaktu sprawcy przemocy z osobą poszkodowaną oraz wydanie nakazu opuszczenia przez sprawcę wspólnego lokalu – wzorem mogą być akty prawne innych państw, np. Austrii, Hiszpanii czy Niemiec²;

►wprowadzenie takich zmian w przepisach kodeksu karnego, które kompleksowo uwzględniatyby definicję przemocy w rodzinie zapisaną w ustawie z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;

►uskutecznienie procedury „Niebieskiej Karty” tak, aby mogła z niej korzystać nie tylko policja, ale także pomoc społeczna (mimo takiej możliwości, pomoc społeczna zbyt rzadko korzysta z „Niebieskich Kart”)³;

►większe zwrócenie uwagi na profilaktykę przemocy i promowanie działań profilaktycznych oraz wprowadzenie do szkół programów profilaktyki przemocy skierowanych do dziewcząt.

1 Analiza krytyczna ustawy – rozdział 3.2.

2 Por. Wystąpienie Sylwii Spurek pt. *Bezpieczeństwo ofiary przemocy w rodzinie i izolacja sprawcy – co może policja, prokuratura, sąd*, wygłoszone w Warszawie 5 października 2007 roku podczas spotkania z cyklu „Jesienne seminaria w Pogotowiu «Niebieska Linia»”. Por. także: S. Spurek, *Przemoc w rodzinie: izolować sprawcę od ofiary*, www.rzeczpospolita.pl.

3 Rekomendowane przez wojewódzką koordynatorkę z Podlasia.

Ogólny postulat wysuwany w tym miejscu przez autorki raportu dotyczy przesunięcia ciężaru realizacji ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z trzeciego na pierwszy i drugi sektor, a więc z organizacji pozarządowych na służby i instytucje państwa na poziomie administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

8

O konieczności faktycznej pomocy ofiarom znęcania.

Komentarz Doroty Krzysztoń – Głównego Koordynatora Programu ds. Pomocy Ofiarom Przestępstw w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Kilka lat temu Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na niezwykle istotny z punktu widzenia ochrony praw człowieka problem braku spójnego i skutecznego systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Rzecznik wskazał też na problem wadliwej praktyki procesowej w sprawach dotyczących znęcania, podając konkretne przykłady naruszeń, takich jak brak realnej ochrony pokrzywdzonych przed dalszą przemocą. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że zamiast stworzenia systemu i wyeliminowania wad leżących po stronie nie przepisów prawa, lecz ich stosowania przez człowieka, do obowiązującego ustawodawstwa wprowadza się coraz to nowe rozwiązania, mające na celu pomoc ofiarom przemocy w rodzinie, które niestety w praktyce okazują się niewystarczające czy wręcz nieskuteczne.

Paradoksalnie w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika zaproponowano właśnie nowe rozwiązanie – ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2005 r. Nr 180 poz.1493), w zasadzie powtarzając jedynie już istniejące rozwiązania prawne.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zapytany wprost o opinię o ustawie, przedstawił liczne uwagi dotyczące jej treści, opierając się na opinii dr Moniki Płatek, ówczesnego Głównego Koordynatora ds. Programu Pomocy Ofiarom Przestępstw. Wskazanych w wystąpieniu Rzecznika uwag krytycznych, dotyczących ustawy

o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie sposób przytoczyć w ramach tego skromnego tekstu, ich wyliczenie zajęło bowiem dr Monice Płatek 40 stron maszynopisu. Ważne jest niestety to, że uwagi te pozostają wciąż aktualne.

Ze swojej strony dodam, że w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie ma wyraźnie sformułowanych nakazów, by w sposób bezwzględny chronić życie ofiar już na wstępnym etapie postępowania karnego czy podczas interwencji policji. Wbrew pierwotnym postulatom organizacji pozarządowych oraz intencjom samych autorów ustawy, nie ma w niej zapisów o bezwzględnym opuszczeniu przez sprawcę mieszkania zajmowanego wspólnie z osobą poszkodowaną.

Co więcej, ze wszystkich „rozwiązań”, jakie przyniosła nam ta ustawa, zdecydowanie najgorszym w mojej ocenie jest rozwiązanie dotyczące właśnie kwestii bezpieczeństwa pokrzywdzonego. Chodzi mi o art. 14 ustawy, w którym pozornie wprowadzono nowatorskie rozwiązanie, tzw. warunkowy dozór policji polegający na opuszczeniu lokalu wspólnie zajmowanego z pokrzywdzonym w wyznaczonym przez sąd terminie, jeszcze w toku postępowania karnego.

Uwagę zwracam na fakt, że możliwość taka istniała od lat dzięki art. 275 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, a jej zastosowanie nie było tak skomplikowane, jak to przyjęli twórcy art. 14 dyskusyjnej ustawy¹. Otóż wedle ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie punktem wyjścia dla rozważań o możliwości zastosowania tego nieizolacyjnego środka zapobiegawczego jest spełnienie wymogów do zastosowania środka izolacyjnego w postaci tymczasowego aresztowania. Tymczasem tam, gdzie zachodzą przesłanki do zastosowania tymczasowego aresztowania, powinno być zastosowane tymczasowe aresztowanie.

Kolejną barierą jest długa procedura zmierzająca do zastosowania tzw. warunkowego dozoru policji, który przecież wymaga

¹ Zgodnie z art. 275 § 1 k.p.k. tytułem środka zapobiegawczego można oskarżonego oddać pod dozór policji. Zgodnie z art. 275 § 2 k.p.k. oddany pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wymaganiem tym było niezbliżanie się do pokrzywdzonego czy opuszczenie wspólnie zajmowanego z nim lokalu.

szybkiej, o ile nie natychmiastowej decyzji. Decyzji tej nie może podjąć samodzielnie i szybko prokurator, ale podejmuje ją dopiero sąd na wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania (co jest dość karkołomną procedurą).

Jeżeli zatem ktoś zapytałby mnie o to, na jakiej podstawie zastosować tzw. zakaz zbliżania się sprawcy do ofiary, zdecydowanie stwierdziłabym, że absolutnie nie w oparciu o ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a o Kodeks postępowania karnego, który tę decyzję oddaje w ręce prokuratora i nie obwarowuje koniecznością spełnienia przesłanek dotyczących tymczasowego aresztowania.

Aby jednak rzetelnie odpowiedzieć na pytanie Pani Ewy Rutkowskiej i Pani Agnieszki Mrozik z Fundacji Feminoteka o moją opinię na temat ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie sposób skupić się jedynie na jej treści; warto też wspomnieć o praktyce jej stosowania.

Niech pomocną ilustracją będzie tu historia jednej ze spraw, które prowadzę z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął w roku 2006 wniosek wskazujący na problem zagrożenia ofiar znęcania dalszymi atakami agresji ze strony sprawcy. Mimo trzech wyroków skazujących za czyn z art. 207 § 1 k.k. mąż pokrzywdzonej nie zaprzestał znęcania się nad nią i ich małoletnimi dziećmi. Z informacji policji wynikało, że średnio dwa razy w miesiącu w miejscu zamieszkania pokrzywdzonych funkcjonariusze muszą podejmować interwencję mającą na celu uspokojenie awanturującego się mężczyzny. Interwencje na wezwanie były jedynymi wyraźnymi działaniami policji w tej sprawie. Nie ma przy tym śladu działalności w niej jakichkolwiek innych instytucji powołanych do pracy z przypadkami przemocy w rodzinie.

W efekcie kolejnych zawiadomień żony skazanego, wszczęto aż cztery kolejne sprawy karne dotyczące czynu z art. 207 § 1 k.k. Właściwie powinnam napisać „tylko cztery”, gdyż z pisma policji przekazanego sądowi wynika, że pokrzywdzona, nie mając już siły składać kolejnych zawiadomień, poprzestała na wzywaniu funkcjonariuszy w przypadku nagannego zachowania męża.

Abstrahując od kwestii wyraźnego uzależniania podjęcia postępowania karnego w sprawie o czyn ścigany z urzędu od formalnego zawiadomienia złożonego przez pokrzywdzoną, uwagę zwracało to, że absolutnie nikt z przedstawicieli powołanych do działania w takich przypadkach instytucji nie podjął się rozważenia podjęcia kroków mających na celu przerwanie przemocy.

Organy ścigania, a następnie sąd, do którego trafił kolejny akt oskarżenia z połączonych czterech spraw, niewątpliwie zdawały sobie sprawę z tego, że mężczyzna jest agresywny, że znęca się nad rodziną i że pokrzywdzeni (w tym dzieci) mieszkają w jednym mieszkaniu ze swoim katem. Wszystko to działo się w okresie obowiązywania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która – jak już wspomniałam – wskazuje na możliwość stosowania w takich przypadkach tzw. warunkowego dozoru policji polegającego na opuszczeniu przez oskarżonego lokalu wspólnie zajmowanego z pokrzywdzonym (art. 14 ust. 1 ustawy).

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoczęłam działania w tej sprawie już w 2006 r., kierując odpowiednie wystąpienia zarówno do sądu prowadzącego kolejną sprawę karną, jak i prokuratury. Wymienione instytucje wpieryw unikały precyzyjnej odpowiedzi, a następnie, przyciśnięte kolejnymi pytaniami, wskazały na siebie nawzajem, tj. prokuratura utrzymywała, że sąd został powiadomiony o sytuacji, więc powinien rozważyć zastosowanie środka zapobiegawczego, a sąd twierdził, że prokuratura nie złożyła formalnego wniosku o jego zastosowanie, więc nie musiał podejmować decyzji w tym przedmiocie.

I żeby nie było tak, że zupełnie nic nie zrobiono, powiadomiono Rzecznika w roku 2007, że oskarżony zostanie zbadany przez biegłego gminnej komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych w celu rozważenia, czy nie powinien obowiązkowo wyleczyć się z alkoholizmu.

Uznając, że to jednak niewystarczające działanie w sprawie zagrożenia, jakie cały czas stwarzał oskarżony dla swojej rodziny, Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił sąd w kolejnych dwóch pismach o informację o przyczynie niestosowania środka

zapobiegawczego. W międzyczasie minął równo rok od pierwszego wystąpienia w tej sprawie.

Właśnie w chwili, gdy poproszono mnie o ocenę ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w moje ręce trafiło pismo podpisane nawet nie przez sędziego prowadzącego kolejną sprawę karną, ale przez sekretarkę sądową, w którym uprzejmie prosi się o wyjaśnienie cyt.: „na jakim trybie i na jakiej podstawie prawnej” (pisownia dosłowna) Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do sądu o wyjaśnienia w tej sprawie².

Opisana historia nie jest wyjątkiem; nie wyszukałam jej specjalnie na potrzeby tej publikacji. To sprawa tak samo standardowa, jak standardowy jest brak śladu istnienia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w innej niż papierowa i iluzoryczna formie (przynajmniej jeżeli chodzi o treść wniosków osób piszących do Rzecznika Praw Obywatelskich i dokumentów wpływających do naszego Biura, a dotyczących ofiar znęcania).

Wydaje się wręcz, że mimo kilku lat jej obowiązywania, nikt specjalnie się nią nie zajmuje. Minister Sprawiedliwości dopiero na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich zapowiedział zbadanie w roku 2007 przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości praktyki stosowania ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zaznaczam, że w wielu sprawach dotyczących znęcania z upoważnienia Rzecznika wskazuję na możliwość działania w oparciu o ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (choć nie jest ona, jak już zaznaczyłam, doskonała) i efekt jest podobnie znikomy. Wychodzę wreszcie poza nasze ustawy (bo o kodeksie postępowania karnego też nie należy zapominać) i wskazuję na Decyzję Ramową Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. „Coś” wtedy zaczyna się dziać, ale nie jest to działanie interdyscyplinarne, choć sprawy dotyczące przemocy wymagają uruchomienia różnych instytucji. Zazwyczaj też jest to działanie będące

² RPO-535458-II/06/DK

raczej efektem zmęczenia odpisywaniem na pisma Rzecznika niż faktyczną wolą pomocy osobie pokrzywdzonej przemocą.

Przykładem braku faktycznej woli pomocy pokrzywdzonym jest inna sprawa prowadzona przez Rzecznika, związana z podniesionym problemem zagrożenia ofiary znęcania dalszą przemocą. Otóż organy prowadzące postępowanie podjęły działania oparte na ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie orzeczenia warunkowego dozoru policji (formalnie wyraziły więc troskę o pokrzywdzonego). Oskarżony jednak równie oficjalnie, tj. składając stosowne oświadczenie, nie zastosował się do nakazu opuszczenia wspólnie zajmowanego z pokrzywdzonym lokalu, oświadczając, że skoro jest zameldowany w tym lokalu, to może w nim przebywać. Organy ścigania wyraźnie uszanowały wolę sprawcy znęcania i oskarżony bez problemów pozostał w mieszkaniu. Niestety, doszło do kolejnych ataków agresji z jego strony³.

Przykładem braku faktycznej woli pomocy pokrzywdzonym jest wreszcie fakt, że do końca 2006 r. w sądach w całej Polsce rozważano zastosowanie tzw. warunkowego dozoru policji w oparciu o ustawę o przeciwdziałaniu przemocy jedynie w przypadku ok. 120 spraw⁴.

I choć w dniu 25 września 2006 r. Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 został ustanowiony w oparciu o art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180 poz. 1493) Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (realizowany w latach 2006-2016) i powstało wiele lokalnych programów, również opartych na wskazanej ustawie,

³ RPO-522529-II/06/DK

⁴ Praktyka stosowania tzw. warunkowego dozoru Policji do końca 2006 r. (na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie), wynikająca z informacji Ministerstwa Sprawiedliwości, przekazanej w odpowiedzi na tegoroczne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie konieczności zapewnienia bezpieczeństwa pokrzywdzonym znęcaniem (RPO-453872-II/03/DK): Sądy Apelacji Białostockiej – 22 sprawy; Sądy Apelacji Gdańskiej – brak danych; Sądy Apelacji Katowickiej – 59 spraw; Sądy Apelacji Krakowskiej – 13 spraw; Sądy Apelacji Lubelskiej – 3 sprawy; Sądy Apelacji Łódzkiej – 0 spraw; Sądy Apelacji Poznańskiej – 2 sprawy; Sądy Apelacji Rzeszowskiej – 3 sprawy; Sądy Apelacji Szczecińskiej – 3 sprawy; Sądy Apelacji Warszawskiej – 5 spraw; Sądy Apelacji Wrocławskiej – 10 spraw.

to jednak treść wniosków ofiar znęcania piszących do Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje niezmienna.

Ustawy i programy nie działają jak magiczna różdżka, którą można tylko skinąć, by bez wysiłku osiągnąć pożądany efekt. Wymagają wyznaczenia konkretnych zadań konkretnym instytucjom (rządowym i pozarządowym) i dalej – konkretnym osobom, które z tych zadań nie tylko będą faktycznie rozliczane (nie tylko statystycznie), ale będą chciały autentycznie wykonywać te zadania.

Wola przeciwdziałania przemocy musi występować zatem na różnych poziomach, od samego rządu poczynając, a na urzędnikach, policjantach, lekarzach, prokuratorach, sędziach, kuratorach, działaczach społecznych i nas samych kończąc.

9 *Uwagi dr Moniki Płatek na temat raportu krytycznego*

Wstęp

Autorki przedstawiły obszerny Raport na temat realizowania w praktyce ustawy antyprzemocowej wraz z analizą zawartych w niej przepisów.

Raport dotyczy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (dalej: Ustawa), która obowiązuje od 21 listopada 2005 roku, przy czym art. 6 ust. 4 i 5 Ustawy obowiązuje od 1 stycznia 2006 roku. Artykuł ten dotyczy realizacji zadań administracji rządowej przez powiaty szczególnie w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy, a także opracowywania i wdrażania programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc. W tym więc zakresie Raport nie dotyczy okresu dwóch lat, lecz roku.

Na wstępie należy powiedzieć, że wykonana została trudna, bliska tytanicznej, praca. Przynosi obraz rzeczywistości, której można się było spodziewać już w chwili uchwalenia Ustawy, ale bez przeprowadzonych badań zdani bylibyśmy na „gdybanie”. Raport dostarcza faktów. Celowo mówię o faktach, a nie o obrazie, ponieważ większość tych, którzy mieli odpowiedzieć na zadane pytanie o działanie Ustawy, pozostawiła pytania bez odpowiedzi. Tu brak odpowiedzi jest odpowiedzią. Gdy nie ma o czym mówić i nie ma czego sprawozdać, pozostaje brak odpowiedzi. Jest to wyraźna ilustracja niedziałania, niedostrzegania, ignorowania lub nierozpoznanie problemu.

Autorki we wstępie do Raportu przedstawiają jego zakres, wyjaśniają powody dokonanych wyborów i szczególnego nacisku, jaki kładą na badanie sytuacji kobiet i dziewcząt w kontekście działania omawianej ustawy. W Raporcie obok rozdziałów teore-

tycznych znajduje się szczegółowa część analityczna prezentująca zadania i działania policji, prokuratury, ministerstw, samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. Raport zamyka lista rekomendacji dla polskich władz.

Raport jest na tyle ciekawy, że szczegółowe jego omówienie wymagałoby napisania kolejnych pięćdziesięciu stron. Nie takie jednak zadanie, jak rozumiem, postawiono przede mną. Z konieczności więc ograniczę się do wskazania spraw zasadniczych, które wpływają na treść Raportu, a następnie przedstawię kwestie dotyczące praktyki stosowania ustawy oraz kwestie prawne związane z działaniem ustawy.

Dwie podstawowe uwagi

Autorki sformułowały wobec Ustawy bardzo wyraźne oczekiwania. Żądają, by Ustawa (szczególnie na płaszczyźnie praktyki) dostrzegła i zaznaczyła fakt, iż to kobiety (zwłaszcza kobiety i dzieci) są przede wszystkim pokrzywdzone przez przemoc w bliskich związkach.

Rzecz w tym, że nie przez przypadek zrezygnowano z proponowanej *Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w bliskich związkach* na rzecz *Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Nigdzie też w Ustawie nie ma podstawy do roszczeń wysuwanych przez Autorki. Ustawa jest neutralna płciowo i genderowo. Można dyskutować, czy jest to słuszne, czy nie. Nie ma jednak, moim zdaniem, podstaw do wysuwania większości zarzutów wobec praktyki wynikającej z Ustawy z tego względu, że pomija kobiety. Ustawa mogła zostać wyposażona w Preambulę, która podkreśliłaby fakt, iż to głównie kobiety i dzieci doświadczają przemocy, a Ustawodawca, widząc ten problem, odpowiednio przygotował Ustawę. Mogła, ale nie została. Z punktu widzenia prawa, nie ma więc podstaw do wysuwania takiego roszczenia, zwłaszcza że problem jest bardziej skomplikowany i nie jestem pewna, czy to przemoc w rodzinie jest wypadkową dyskryminacji i nierówności społecznych, czy też, jak sugerują pośrednio Autorki, to z powodu przemocy w rodzinie mamy w efekcie nierówność społeczną kobiet.

Profesor Ewa Łętowska zwraca uwagę, że państwo prawa jako zjawisko społeczne ma charakter kulturowy. Optymalizacja prawa nie może polegać na częstym, coraz mniej doskonałym mnożeniu przepisów i ich nowelizowaniu. Istnieje potrzeba wykorzystywania środków alternatywnych, tzw. *soft law*, które sprowadzają się m.in. do zamierzonej świadomej kreacji praktyki, pracy na rzecz zmiany nastawienia społecznego¹. Autorki wyraźnie takie wymagania stawiają wobec Ustawy. Nie są to żądania ani utopijne, ani zawyżone. Wymagają jednak, aby na pewnym etapie tworzenia bądź realizowania Ustawy zaistniała i wybrzmiała praktycznie wola: polityczna wola potraktowania przemocy w rodzinie na poważnie oraz dostrzeżenia źródeł problemu i kategorii osób najczęściej pokrzywdzonych. Ustawa takiej woli nie wymusza, a tak się złożyło, że woli tej w zasadzie nie było (nie ma?) ani w trakcie tworzenia Ustawy, ani w trakcie jej realizacji. Deklaratywne opowiedzenie się za potrzebą dostrzeżenia i zareagowania na przemoc w rodzinie nie wystarczy, gdy towarzyszy temu tworzenie bąbla prawnego. To bowiem pozostawia wolę przeciwdziałania zjawisku w sferze deklaracji.

Ustawa od początku dotknięta była wieloma błędami. Ustawodawca był ich świadomy². Zgodnie z § 4.1. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. 02.100.908 z dnia 5 lipca 2002 r. – dalej jako: Rozporządzenie) Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Zgodnie z § 4.4. Rozporządzenia w Ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych. Zgodnie z § 11 Rozporządzenia w Ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Pomimo

¹ E. Łętowska, *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wrótkowskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 195.

² Por. M. Płatek, *Prawno-porównawcze aspekty projektu ustawy „o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”*. Tekst wystąpienia przygotowany na konferencji Parlamentarnej Grupy Kobiet „o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”, 19 lutego 2005 roku.

tak postawionych wymogów w Ustawie znajdujemy wszystkie wyżej wymienione elementy pogwałcenia wymogów tworzenia dobrej ustawy. Świadomy jest tego również rząd zobowiązany do jej wykonania, ale mimo to wyraża nadzieję, że Ustawa zwraca uwagę na wagę problemu³.

Nie jestem pewna, czy po to, by zwrócić uwagę na przemoc w rodzinie, trzeba wydać odrębną Ustawę. Nie wiem, czy nowa Ustawa, która jest bublek, sprzyja rozwiązaniu problemu, czy tworzy nowe. Nie wiem, czy na etapie, na którym się znajdujemy, byle co jest lepsze niż nic. Wiem, i to wynika z Raportu, że bez woli dostrzeżenia problemu i potraktowania go na serio Ustawa może pozwolić na uznanie problemu za rozwiązany (skoro jest Ustawa, to problem mamy „z głowy”). Raport jednak i na taki wniosek nie pozwala. Warto byłoby porównać „krajobraz” przed Ustawą i po niej i zastanowić się, czy cokolwiek się zmieniło. W Raporcie tego w zasadzie nie ma i rozumiem, że wymagałoby to znacznie więcej pracy, nakładów, wysiłku. Raport był nastawiony na to, by pokazać, co jest w dwa lata po Ustawie. Ponieważ jest nadal tak niewiele, wiemy, że co najmniej trzeba wdrażać na poziomie działań władzy lokalnej treści wyrażone w Ustawie.

Myślę, że w świadomości społecznej akcja z plakatami „Bo zupa była za słona” zdecydowanie uzmysłowiła społeczeństwu, że przemoc w rodzinie ma miejsce. Inna rzecz, kogo się za to obwinia (bo przecież mogła nie przesalać, to by nie dostała). Przykład ten podają tylko w tym celu, by wskazać, że za pomocą innych środków niż te użyte w Ustawie można uzmysłowić społeczeństwu, że istnieje takie zjawisko jak przemoc w rodzinie. Sama Ustawa niekoniecznie się z tym zjawiskiem zapoznała.

Autorki omawiają Ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która w swej naturze nie jest ustawą karną. Nieco więc martwi wyraźne zapotrzebowanie oraz wiara i nadzieja wyrażana przez Autorki, że środki karne, zwłaszcza pozbawienie wolności i więzienna izolacja, będą tymi czynnikami, które

³ Por. np. G. Wrona, *Akty prawne dotyczące rodziny. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.*, <http://www.rodzina.gov.pl/?1,5,246>.

skutecznie posłużą ochronie poszkodowanych i eliminacji zjawiska.

Z Ustawy można wyczytać jej podstawowe założenia: przemoc w rodzinie jest przestępstwem, państwo ponosi odpowiedzialność za zapobieganie i karanie aktów przemocy w rodzinie, sprawca ponosi odpowiedzialność za popełnione przez niego czyny, ofiara ma prawo do bezpieczeństwa.

Wszystkie te założenia wynikają bezpośrednio z prawa obowiązującego już zanim przyjęto Ustawę. Jak zatem rząd, zobowiązany do realizacji prawa i przyznający, że tego nie robi, zamierzał sprawić, by zadania te zostały zrealizowane poprzez stworzenie nowego prawa, skoro obowiązujące o podobnej lub identycznej treści realizowane nie były? Jak miały być realizowane, skoro Ustawa stwarza procedury osłabiające pozycje poszkodowanych (patrz np. art. 14 Ustawy)? Brak też procedur, które byłyby uruchamiane w razie niewypełnienia treści zaleceń zawartych w Ustawie.

Brak procedur to element, który z prawa czyni manifest, bubel, pamflet, pobożne życzenie. Zrozumiałe jest, że to może rodzić frustrację po stronie zdesperowanych obywateli i obywateli, którzy widzą tekst, a nie doświadczają działania. Autorki Raportu wielokrotnie wskazują na to, czego nie ma, co nie działa. Zrodzona z tego frustracja popycha Autorki w kierunku domagania się odwołania do prawa karnego. Wydaje mi się, że to zdecydowanie nie tylko niewystarczająca, ale i niedoskonała droga.

Uwagi merytoryczne:

Kwestie dotyczące praktyki stosowania ustawy

Autorki zwracają uwagę na niedostateczny zasób danych wymaganych do oceny działania Ustawy. Wykonana przez nie praca, jak i opisane zmagania z zebraniem materiału, a także opis zebranego materiału wraz z krytyczną oceną działania Ustawy są dobrą ilustracją stanu realizacji Ustawy i podstawą do poważnego potraktowania wniosków Auterek co do kierunków

działań (patrz rozdział 7 Raportu), które powinny być podjęte, aby skutecznie przeciwdziałać zjawisku przemocy w rodzinie.

Autorki skrupulatnie odnotowują zarówno pozytywne przykłady działań, jak i niedostatki. Nie wiem, czy jest istotne, że wiele pozytywnych działań zostało wymuszonych nie tyle przez fakt istnienia Ustawy, co przez wymogi unijne; tu ważne jest, że również u nas są przykłady działań warte powielenia i Autorki o nich piszą.

Raport przynosi dobry przegląd organizacji zajmujących się ofiarami przemocy, wskazując, że niektóre z nich to organizacje krzaki

Kwestie prawne związane z działaniem ustawy

Autorki na wstępie pracy przypominają, że *aby prawo miało wpływ, musi być wdrażane*. Już w następnym zdaniu oceniają, że uchwalona przez Sejm ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która weszła w życie 21 listopada 2005 roku, *jest niewątpliwie świadectwem postępu w ochronie osób doświadczających przemocy domowej*. Ani jednak lektura Raportu, ani motto zacytowane na wstępie nie dają podstaw do takiego wniosku. Wdrażanie prawa nie polega na ciągłym uchwalaniu nowych przepisów, a poziom ustawodawstwa przed uchwaleniem Ustawy, przy założeniu, że istnieje wola polityczna przeciwdziałania i reagowania na zjawisko przemocy, pozwalał na skuteczne działania. Nie każde nowo uchwalone prawo chroni lepiej (tylko z racji, że jest nowsze) interesy grupy czy dobra, których dotyczy. I rzecz nie w tym, by mierzyć, ile w Ustawie było zapotrzebowania na medialny sukces rządu, czy określonych resortów na wykazanie się aktywnością, a ile dobrej woli. Rzec w tym, że zarówno rząd, jak i Parlament nie miał wątpliwości, że wady merytoryczne i legislacyjne uchwalanego dokumentu kwalifikują go jako bubel prawny. Chodziło jednak o to, że w pośpiechu, przed końcem kadencji, uważano, że lepiej mieć cokolwiek niż nic.

Nie dostrzegano, że źródło problemów nie tkwi w braku przepisów, ale w praktyce, w której kulturowe przyzwolenie na przemoc w rodzinie szło w parze z opieszałością działań organów

ścigania zainteresowanych dobrymi wynikami statystycznymi w prowadzeniu spraw. Tzw. „znęty” tej gwarancji nie dają. Statystycznie są to sprawy trudne, bo często nie pozwalają na doprowadzenie ich na salę sądową. Przyczyna tego tkwi również w stylu pracy z poszkodowanymi i sprawcami, ale to dostrzega się już zdecydowanie niechętnie.

Zdaniem Auterek Ustawa przynosi także wiele pożytecznych rozwiązań. Zaliczają do nich: formalną definicję przemocy domowej. Moim zdaniem kazuistyka i umieszczanie coraz większej ilości przepisów karnych poza kodeksem karnym jest niezgodne z zasadami legislacji państwa prawa, a definicja przemocy w rodzinie daje się łatwo wywieść z dostępnego już wcześniej orzecznictwa.

Problem przemocy w rodzinie jest i był przed wejściem w życie omawianej Ustawy uregulowany *expressis verbis* w przepisach polskiego kodeksu karnego z 1997 roku, w art. 207 k.k. Umieszczony jest w rozdziale dotyczącym przestępstw przeciwko rodzinie i opiece i jest przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego.

Podstawowym przedmiotem ochrony w tym przepisie jest rodzina i jej prawidłowe funkcjonowanie. Nie mniej ważnym przedmiotem ochrony jest życie, zdrowie, nietykalność cielesna, wolność i godność człowieka. Jest to przestępstwo formalne z działania lub z zaniechania. Dla jego bytu nie jest wymagane spowodowanie jakichkolwiek skutków. Znęcanie się może przybrać formę znęcania się fizycznego lub psychicznego. W przypadku znęcania się i spowodowania w jego efekcie rozstroju zdrowia w grę wchodzić będzie kwalifikacja kumulatywna z odpowiednim przepisem określającym przestępstwo skutkowe (np. z art. 156, 157 k.k.)⁴.

Z drugiej strony należy przyznać, że Ustawa ma spełniać zadania nie tylko regulacyjne, ale także informacyjne i normotwórcze. Nie można więc *a priori* wyeliminować rozumowania, że kazuistyczne ustalenie terminu przemocy w rodzinie jest ko-

⁴ M. Szewczyk, K. Buchała, A. Zol & al., *Kodeks karny. Część szczególna*, T.2, *Komentarz do k.k.*, Kraków 1999, s. 611-112.

nieczne ze względu na niski poziom kultury prawnej i potrzebę jej podnoszenia w sferze regulacji dotyczących wolności od przemocy w rodzinie w drodze nowej legislacji. To jednak wymaga zbadania, do jakiego stopnia nowa definicja – bardziej kazuistyczna, ale też i bardziej precyzyjna – wpłynęła na praktykę przeciwdziałania i reagowania na przemoc w rodzinie. Tu jednak Autorki zgodnie stwierdzają, że zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym brak jest danych na temat działania ustawy.

Jakie są tego możliwe przyczyny? Nie można wykluczyć braku potrzeby stosowania Ustawy. Gdyby jednak tak było, samo jej uchwalenie byłoby bezpodstawne i mijałoby się z celem. Nic jednak nie wskazuje na to, że zmniejszyła się ilość problemów związanych z przemocą w rodzinie. W grę może wchodzić brak wiedzy na temat Ustawy. Nie można również wykluczyć braku zainteresowania Ustawą. Została uchwalona i w tym momencie spełniła swój medialny cel: wskazała na działania podjęte przez rząd i Parlament w sprawie przemocy w rodzinie. Reszta więc mogła już być milczeniem. Nie badamy tego, co nas nie interesuje, ale nie da się pominąć i tej hipotezy. Autorki wyraźnie podkreślają potrzebę wprowadzenia do statystyki zróżnicowania sprawców/ sprawczyń i poszkodowanych ze względu na płeć. Wniosek taki był już wielokrotnie wcześniej zgłaszany. Mam nadzieję, że obecny Raport sprawi, że postulat ten zostanie przyjęty i wprowadzony do praktyki.

Zakończenie

Raport ze względu na walory merytoryczne wart jest poważnego potraktowania. Z przyjemnością podjęłabym z Autorkami polemikę, czy rzeczywiście u podłoża znikomego wykorzystania zapisów wprowadzonych do kodeksu karnego przez Ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie leży niechęć do uznania zjawiska przemocy wobec kobiet i czy słuszną jest droga domagania się, by kobietę przedstawiać wyłącznie w roli ofiary?

To jeden z kilku wątków, które potwierdzają potrzebę debaty nad wzorami męskości i kobiecości w społeczeństwie polskim

i nad zgubnymi skutkami niskiej kultury prawnej oraz wciąż niedoskonałymi wzorami przestrzegania standardów równego statusu kobiet i mężczyzn i dbałości o niedyskryminację. W tym celu może warto rozważyć potrzebę wzbogacenia wniosków o wskazanie na potrzebę przywrócenia urzędu Pełnomocniczki/Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn i/ lub Niedyskryminacji jako ciała umiejscowionego przy premierze i urzędowo umocowanego do dbałości o standardy niedyskryminacji.

10 Aneks

– dane statystyczne, tablice

10.1. Statystyki policyjne (www.policja.pl)
i Ministerstwa Sprawiedliwości
(www.ms.gov.pl)

Liczba ofiar przemocy domowej wg „Niebieskiej Karty”

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 półrocze
liczba ofiar przemocy domowej ogółem	96.955	116.644	113.793	127.515	137.299	150.266	156.788	157.854	67.490
w tym: kobiety	55.214	67.678	66.991	74.366	80.185	88.388	91.374	91.032	39.257
mężczyźni	4.239	5.606	5.589	7.121	7.527	9.214	10.387	10.313	4.408
dzieci do lat 13	23.929	27.820	26.305	30.073	32.525	35.137	37.227	38.233	15.442
małoletni od 13 do 18 lat	13.546	15.540	14.908	15.955	17.062	17.527	17.800	18.276	7.810

Liczba sprawców przemocy domowej

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 półrocze
liczba sprawców ogółem	56.847	70.457	69.138	76.991	83.330	91.920	97.142	96.775	42.056
w tym: kobiety	1.838	2.571	2.361	2.903	2.861	3.501	4.153	4.074	1.907
mężczyźni	54.669	67.309	66.376	73.759	80.233	88.180	92.776	92.526	40.050
nietelni	340	577	401	329	236	239	213	175	97

Liczba sprawców przemocy domowej będących pod wpływem alkoholu

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
liczba sprawców ogółem	48.459	58.664	56.058	60.884	64.064	70.203	74.633	74.772
kobiety	–	–	–	–	1.305	1.780	2.255	2.126
mężczyźni	–	–	–	–	62.690	68.382	72.315	72.588
nieletni	–	–	–	–	69	41	63	58
W tym: przewieziono do izb wytrzeźwień	25.647	31.655	29.874	31.650	19.521	20.745	19.521	18.536
kobiety	–	–	–	–	297	471	657	630
mężczyźni	–	–	–	–	19.217	20.264	18.848	17.889
nieletni	–	–	–	–	7	10	16	17
W tym: przewiezionych do policyjnych pomieszczeń dla zatrzymanych do wytrzeźwienia	–	–	–	–	16.524	18.566	21.162	23.624
kobiety	–	–	–	–	180	238	423	465
mężczyźni	–	–	–	–	16.340	18.308	20.726	23.148
nieletni	–	–	–	–	4	20	13	11

Liczba przeprowadzonych interwencji Policji

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
interwencje domowe ogółem	376.538	479.602	482.007	559.387	593.727	610.941	608.751	620.662
w tym dotyczące przemocy w rodzinie	72.031	86.146	86.545	96.449	85.512	92.495	96.773	96.099

Miejsce interwencji dotyczących przemocy w rodzinie

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Miasto	–	–	–	–	55711	61679	63464	59499
Wieś	–	–	–	–	29801	30816	33309	36600

*Puste pola w tabeli oznaczają brak danych, spowodowany inną formułą ich gromadzenia przed 2003 r., czyli przed zmianą Zarządzenia regulującego przeprowadzanie interwencji domowych wobec przemocy w rodzinie przez policjantów.

Liczba skierowanych przez policjantów informacji o ujawnionych przypadkach przemocy do różnego rodzaju instytucji i organizacji

Miejsce kierowania informacji	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ośrodki pomocy społecznej	7.922	8.161	8.313	9.149	12.389	17.638	19.973	27.249
Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych	10.807	13.295	14.105	15.325	19.521	20.487	21.789	26.237
Placówki służby zdrowia	374	459	419	429	423	526	724	743
Placówki szkolno-wychowawcze	512	764	727	566	781	781	806	915
Organizacje pozarządowe	230	381	479	259	535	1.266	2.227	3.341
Inne	2.785	4.386	14.105	5.366	7.139	9.331	11.646	16.250
RAZEM	22.630	27.446	38.148	31.094	40.788	50.029	57.165	74.735

Zestawienie statystyczne postępowań z art. 207 k.k. prowadzonych przez KWP/ KSP w związku z procedurą „Niebieskie Karty”

Lp	WSZCZĘTE	STWIERDZONE	ZAKOŃCZONE
KWP/KSP	48.459	58.664	56.058
Białystok	474	231	327
Bydgoszcz	764	481	559
Gdańsk	476	207	331
Gorzów Wlk	368	140	168
Katowice	2719	1472	2178
Kielce	209	151	188
Kraków	1273	670	818
Lublin	808	574	614
Łódź	445	224	283
Olsztyn	598	439	545
Opole	351	208	201
Poznań	1220	606	934
Radom	818	535	631
Rzeszów	628	366	422
Szczecin	520	553	337
Wrocław	1047	537	703
KSP	1440	948	1159
Razem	14155	8142	10398

10.2. Wybrane propozycje działań organizacji pozarządowych w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec kobiet

10.2.1. Stowarzyszenie OPTA

10.2.1.1. SPS, czyli Program SILNI – POMOCNI – SKUTECZNI

Zróżnicowana oferta szkoleniowa skierowana do pracowników i funkcjonariuszy służb pomocowych i interwencyjnych (policjanci, pracownicy socjalni, kuratorzy, pedagodzy itd.). Celem tego programu jest podniesienie poziomu działań tych służb poprzez wyposażenie ich w konkretną wiedzę oraz tworzenie lokalnych koalicji.

10.2.1.2. Program OdNowA

Projekt adresowany do kobiet w wieku 25-55 lat poszukujących pracy oraz biernych zawodowo i powracających na rynek pracy, które oprócz doświadczanego bezrobocia i braku aktywności zawodowej znajdują się w trudnej sytuacji życiowej z powodu doznanej przemocy, doświadczenia współuzależnienia (pozostające w relacjach rodzinnych z osobą uzależnioną od alkoholu lub narkotyków) oraz samotnego macierzyństwa. Celem projektu jest aktywizacja zawodowa opisanej grupy docelowej i uzyskanie zatrudnienia oraz motywacja do kontynuowania szkoleń. Projekt ma charakter kompleksowy, a realizowane w nim działania odpowiadają na indywidualne potrzeby kobiet.

10.2.2. Lubuskie Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet BABA

10.2.2.1. Wydanie poradników:

BĄDŹ BEZPIECZNA OD PRZEMOCY DOMOWEJ, przeznaczony między innymi dla policyjnych patroli i dzielnicowych w powiecie, a także dla organizacji pozarządowych i instytucji pomocy społecznej w kilku miastach województwa.

10.2.2.2. Poradnictwo prawne i psychologiczne.

10.2.3. Amnesty International Polska

10.2.3.1. Kampania STOP PRZEMOCY WOBEC KOBIET

10.2.3.2. Raport *Przemoc wobec kobiet w rodzinie i relacjach intymnych* za rok 2005 opublikowany w 2006 (autorstwa Ewy Majewskiej).

10.2.4. Centrum Praw Kobiet

10.2.4.1. Programy pomocowe finansowane przez Fundusz Inicjatyw Obywatelskich kierowane do przedstawicieli instytucji państwowych: *Co Każdy Policjant, Nauczyciel i Pracownik Pomocy Społecznej Powinien Wiedzieć o Przemocy w Rodzinie*.

10.2.4.2. Poradnictwo prawne i psychologiczne.

10.2.5. Stowarzyszenie OPTA i Fundacja Feminoteka

RAZEM DZIAŁAMY – PRZECIWDZIAŁAMY: pilotażowy projekt dotyczący budowania koalicji pomiędzy lokalnymi organizacjami, samorządem, służbami społecznymi i lokalną społecznością, którego celem jest przeciwdziałanie przemocy.

10.2.6. Fundacja Feminoteka

Warsztaty „WenDo – samoobrona i asertywność dla kobiet i dziewcząt”.

WenDo to metoda przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Uczy, jak w każdej sytuacji – w miejscu publicznym, na ulicy, w pracy, w domu – przestać czuć się bezradną i bezbronną. Uczy także, jak reagować na przemoc. Wzmacnia poczucie pewności siebie i pomaga rozwiązywać konflikty, przełamać stereotypy i obawy, poczucie winy i wstydu.

10.2.7. Kampania 16 Dni Przeciwdziałania Przemocy ze względu na płeć

To międzynarodowa kampania organizowana od 1991 roku przez Women’s Global Leadership Institute. Cel kampanii to wyeliminowanie wszystkich form dyskryminacji ze względu na płeć poprzez:

►budowanie świadomości, że przemoc ze względu na płeć stanowi pogwałcenie praw człowieka;

- ▶wzmocnienie lokalnych struktur przeciwdziałających przemocy wobec kobiet;
- ▶budowanie powiązań między lokalnymi i międzynarodowymi inicjatywami na rzecz powstrzymywania przemocy wobec kobiet;
- ▶wzmacnianie solidarności kobiet.

10.3. Wybrane propozycje działań organizacji pozarządowych w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec dzieci

10.3.1. Kampania Dzieciństwo bez przemocy

Organizowana przez: Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Fundację Dzieci Niczyje. Kampania adresowana jest do przedstawicieli służb i instytucji pracujących z dziećmi oraz udzielających pomocy dzieciom krzywdzonym (pedagodzy, pracownicy świetlic socjoterapeutycznych i środowiskowych, psychologzy, pracownicy socjalni, policjanci, przedstawiciele służby zdrowia, księża i inni), przedstawicieli władz lokalnych, rodziców i opinii publicznej.

10.3.2. Fundacja Dzieci Niczyje

Kampania *Zobacz – Usłysz – Powiedz* mająca na celu uwrażliwienie dorosłych na problem przemocy wobec dzieci i pokazanie, w jaki sposób dorośli mogą pomóc dziecku.

10.3.3. Centrum Służby Rodzinie w Łodzi

Kampania *Nie bij*. Strona internetowa, publikacje i kampania na rzecz profilaktyki przemocy wobec dzieci w rodzinie.

10.4. Wybrane propozycje działań organizacji pozarządowych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie

10.4.1. Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”: poradnie, szkolenia, prowadzenie statystyk.

10.4.2. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA): programy pomocowe, leczenie współzależności, programy przeciwdziałania przemocy dla rodzin z problemem alkoholowym.

10.4.3. Stowarzyszenie Pomocy Samotnym Matkom

Akcja *Mama Sama* – publikacje poradników, między innymi poradnika dotyczącego przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

10.4.4. Przełam przemoc – kampania przeciw przemocy w rodzinie

Kampania społeczna zorganizowana przez Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Magdalenę Środę. Uruchomiono między innymi specjalną infolinię dla ofiar przemocy, a informacje dotyczące rodzajów przemocy i konieczności traktowania przemocy domowej jako przestępstwa ściganego z urzędu pojawiały się w radio, telewizji i na billboardach.

10.5. Lista niektórych organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej

Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”

ul. Korotyńskiego 13
02-121 Warszawa
Telefon: (0-22) 823 96 64
E-mail: pogotowie@niebieskalinia.pl
WWW: www.niebieskalinia.pl

Stowarzyszenie OPTA

ul. Marszałkowska 85/34
00-683 Warszawa
Telefon: (0-22) 622 52 52
E-mail: biuro@opta.org.pl
WWW: www.opta.org.pl

Fundacja Feminoteka

ul. Warecka 8/91
00-040 Warszawa
Telefon: (0-22) 826 83 05
E-mail: info@feminoteka.pl
WWW: www.feminoteka.pl

Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu „Nadzieja”

ul. Podrzeczna 4
99-400 Łowicz
Telefon: (0-46) 830 06 56
E-mail: nadzieja.lowicz@gmail.com
WWW: www.nadzieja.lowicz.pl

Fundacja Pomocy Społecznej im. J. Beaumont

ul. 24 Marca 5
83-000 Pruszcz Gdański
Telefon: (0-58) 692 82 54
E-mail: fundbeaumont@sotelpruszcz.pl

Fundacja Otwarta Brama

Bronisin 50b
99-620 Łódź
Telefon: 0-506 304 696
E-mail: madzia@otwartabrama.org.pl
WWW: otwartabrama.org.pl

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

Jana III Sobieskiego 7 lok. 3
31-136 Kraków
Telefon: (0-12) 633 72 23
E-mail: biuro@pomocprawna.org
WWW: www.pomocprawna.org

Stowarzyszenie Przeciw Przemocy

ul. Piotrkowska 238
90-360 Łódź
Adres do korespondencji:
ul. Mielczarskiego 28/30 m 34, 91-067 Łódź
Telefon: 0-501 279 968
E-mail: przeciwprzemocy@free.ngo.pl
WWW: www.przeciwprzemocy.free.ngo.pl

Fundacja Dzieci Niczyje

ul. Walecznych 59
03-926 Warszawa
Telefon: (0-22) 616 02 68
E-mail: fdn@fdn.pl
WWW: www.fdn.pl

Fundacja Inicjatywa Kobiet Aktywnych

ul. Hanowskiego 9/42
Olsztyn
E-mail: fika.olsztyn@poczta.fm
WWW: www.fika.pl

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

ul. Aluzyjna 33 D m. 701
03-149 Warszawa
Telefon: (0-22) 621 51 65
E-mail: interwencja-prawna@o2.pl
WWW: www.interwencjaprawna.pl

Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej

ul. Kredytowa 6 m. 73
00-062 Warszawa
Telefon: (0-22) 423 36 12, 423 76 92
E-mail: psep@psep.pl
WWW: www.psep.pl

Lubuskie Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet „Baba”

Pl. Matejki 3a
65-057 Zielona Góra
Telefon: (0-68) 454 92 32, 0-602 558 017
E-mail: baba@baba.org.pl
WWW: www.baba.org.pl

Fundacja „Pomoc Kobietom i Dzieciom (Rozwód, Przemoc, Głód)”

ul. Wąchocka 4 lok. 5
03-934 Warszawa
Telefon: (0-22) 617 46 58, 616 38 54
E-mail: krystyna.zytecka@neostrada.pl
WWW: www.przemoc.robbo.pl

Fundacja Centrum Praw Kobiet

ul. Wilcza 60 m. 19
00-679 Warszawa
Telefon: (0-22) 652 01 17, 621 35 37, 622 25 17
E-mail: temida@cpk.org.pl
WWW: www.cpk.org.pl

Towarzystwo Przyjaciół Dzieci – Zarząd Główny

ul. Krakowskie Przedmieście 6
00-325 Warszawa
Telefon: (0-22) 826 08 74
E-mail: tpd-zg@tpdzg.org.pl
WWW: www.tpdzg.org.pl

Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”

ul. Równa 10 lok. 3
03-418 Warszawa
Telefon: (0-22) 618 86 96, 619 85 01
E-mail: stowarzyszenie@otwartedrzwi.pl
WWW: www.otwartedrzwi.pl

Fundacja „NON LICET” Pomoc Ofiarom Przemocy w Rodzinie

ul. Stalowa 6a
50-312 Wrocław
Telefon: (0-71) 361 97 70
E-mail: oik@go2.pl
WWW: www.nonlicet.pl

Liga Kobiet Polskich

ul. Bracka 5
00-501 Warszawa
Telefon: (0-22) 625 08 53
E-mail: ligakobietpolskich@o2.pl

Stowarzyszenie Amnesty International

ul. Piękna 66a lok. 2

00-672 Warszawa

Telefon: (0-22) 827 60 00

E-mail: amnesty@amnesty.org.pl

WWW: www.amnesty.org.pl

Stowarzyszenie Aktywne Kobiety

Al. Zwycięstwa 17

41-200 Sosnowiec

Telefon: (0-32) 266 16 72

E-mail: biuro@aktywnekobiety.org.pl

WWW: www.aktywnekobiety.org.pl

11 Bibliografia

11.1. Ustawy, raporty, sprawozdania, podręczniki, poradniki krajowe

Biblioteczka Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn: *Prawne gwarancje równości kobiet i mężczyzn w Polsce*, zeszyt 7, Warszawa 2004

Kobiety wobec przemocy. Mały poradnik dla ofiar przemocy w rodzinie, NEWW-Polska, Gdańsk 2003

Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Warszawa 2006

Krzysztoń D., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela w kontekście zjawiska przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet*; materiały konferencyjne, Warszawa, 10-11 września 2007

Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie gminy Police, www.police.pl/psppwr.doc

Przemoc i konflikty w domu. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2005, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_027_05.PDF

Przewodnik szkoleniowy Centrum Praw Kobiet: *Zrozumieć przemoc na tle seksualnym*, Warszawa 2000

Raport Amnesty International-Polska: *Przemoc wobec kobiet w rodzinie i relacjach intymnych. Podstawowe informacje*, oprac. E. Majewska, M. Kukowska, Warszawa 2005

Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 roku, oprac. Komenda Główna Policji: Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, Warszawa 2007

Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w okresie od 25 września 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku, druk DSPA – 44060 – 32(3)/07

Sytuacja kobiet w Polsce. Raport kobiecych organizacji pozarządowych dla Komitetu ONZ ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, www.federa.org.pl

Tomaszewska J., Czarnacka A., *Dyskryminacja ze względu na płeć i jej przeciwdziałanie*, Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2004

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

Zadania polskich instytucji i służb społecznych w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, www.niebieskaLinia.pl

11.2. Dokumenty międzynarodowe (regulacje prawne, raporty, sprawozdania)

Blueprint of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence, www.coe.int

Combating Violence Against Women. Stocktaking Study on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member States, oprac. C. Hagemann-White, J. Katenbrink, H. Rabe, Directorate General of Human Rights, Strasburg 2006, www.coe.int/equality

Implementation and Follow-up to Recommendation Rec(2002)5, www.coe.int

Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into All Community Policies and Activities COM (96) 67 final, www.aei.pitt.edu/3991/01/000091_1.pdf

Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Dz. U. z 1982 roku, Nr 10 poz. 71.

Legislation in the Member States of the Council of Europe in the Field of Violence against Women, Directorate General of Human Rights, Strasburg, styczeń 2007, www.coe.int/equality

Platforma działania, wybór opracowany przez Społeczny Komitet Organizacji Pozarządowych Pekin 1995, tłum. A. Grzybek, Warszawa 1995

Protecting Women against Violence. Analytical Study on the Effective Implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the Protection of Women against Violence in Council of Europe Member States, www.coe.int

Sanmartín J., *2nd International Report: Partner Violence against Women. Statistics and Legislation*, Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Valencia, grudzień 2006. Raport dostępny jest na stronie www.centroreinasofia.es/informes/11Informe.pdf

Violence against Women: Do the Government Care in Poland?, Fact Sheet, Open Society Institute, 2006. Tekst dostępny jest na stronie www.stopvaw.org/poland

11.3. Przemoc wobec kobiet – psychologia, socjologia, prawo

Gruszczyńska B., *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne*, Oficyna, Warszawa 2007

Herzberger Sh., *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, tłum. E. Bielawska-Batorowicz, wyd. PARPA, Warszawa 2002

Kądziała K., *Nowa jakość – europejskie prawo wobec przemocy w rodzinie*, „Niebieska Linia”, nr 2/ 2006

Ksieniewicz M., *W obronie równości praw*, „Niebieska Linia”, nr 3/ 2007

Ockrent Ch. (red.), *Czarna księga kobiet*, tłum. K. Bartkiewicz, E. Biernacka, M. Kowalska, A. Mańka-Chmura, J. Piejko, D. A. Polszewska, W.A.B., Warszawa 2006

Penfold R. B., *Kochać zbyt mocno, czyli o tym, jak wygląda przemoc domowa*, Wydawnictwo Nowa Proza, Warszawa 2007

Sasal H. D., *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie – niebieskie karty*, wyd. PARPA, Warszawa 2005

Spurek S., *Przemoc w rodzinie: izolować sprawcę od ofiary*, www.rzeczpospolita.pl

Spurek S., *Ustawa przeciw przemocy*, „Zadra” nr 1 (26), 2006

11.4. Źródła internetowe

www.kobieta.gov.pl
www.mpips.gov.pl
www.ms.gov.pl
www.mswia.gov.pl
www.policja.pl
www.poland.stopvawmonitors.org
www.rodzina.gov.pl
www.stopvaw.org