



Warszawa, 08 sierpnia 2019 r.

Sekretarz Stanu

DSRiN-IV.053.1.2019

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2019 -08- 13

ZAL. NR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

STANOWIUM ZANS ZBONIAM,

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 18 kwietnia oraz 18 lipca 2019 roku, znak sprawy: XI.518.1.2019.AS dotyczące zapewnienia osobom doświadczającym przemocy w rodzinie niezbędnej ochrony i potrzebnego wsparcia oraz podjęcie odpowiednich działań wobec osób taką przemoc stosujących, przedstawiam następujące stanowisko.

Jednym z priorytetowych celów Ministerstwa Sprawiedliwości jest podejmowanie działań zmierzających do objęcia ochroną pokrzywdzonych przestępstwem w tym w szczególności pokrzywdzonych przemocą domową. Działania te podejmowane są zarówno w zakresie organizacyjnym – zapewnienie niezbędnej pomocy ww. osobom poprzez realizację Programów finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości ukierunkowanych na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, jak również legislacyjnym – opiniowanie i opracowanie projektów ustaw w zakresie ochrony pokrzywdzonych przestępstwem.

Z uwagi na potrzebę kontynuacji prac nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, opierając się na zebranych doświadczeniach i analizach, przedstawił Pan Rzecznik postulaty de lege lata oraz de lege ferenda, celem wykorzystania ich w dalszych pracach przy tworzeniu strategii państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć, jak również w opracowaniu założeń systemu oferującego kompleksowe wsparcie ofiar przemocy w rodzinie.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że problematyka stosowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie dotyczy zadań wykonywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Zgodnie z regulacją przepisu art. 24 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 762) - dalej „udarz”, Minister Sprawiedliwości kieruje działem „sprawiedliwość”. Dział ten obejmuje sprawy: sądownictwa, prokuratury,

notariatu, adwokatury i radców prawnych (w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych), wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej, tłumaczy przysięgłych, nieodpłatnej pomocy prawnej.

Minister Sprawiedliwości zapewnia także przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego, a ponadto jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości podlega Centralny Zarząd Służby Więziennej.

Zgodnie z treścią art. 6 i 8 uppr zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, przy czym ustawa wskazuje w tym obszarze na kompetencje ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Działem administracji rządowej „zabezpieczenie społeczne”, kieruje Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z regulacją § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2329).

W zakresie postulatów legislacyjnych dotyczących poprawy skuteczności systemu ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i dostępny jest na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod numerem UD536. Projekt pozostaje na etapie konsultacji publicznych.

Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań dotyczących szybkiego izolowania osoby dotkniętej przemocą od osoby stosującej przemoc, w sytuacjach, gdy stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników. Realizacji tego celu mają służyć przewidziane projektowaną ustawą efektywne instrumenty ochrony prawnej osoby doznającej przemocy. Równie ważne jest zapewnienie skutecznych oddziaływań interwencyjnych wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie oraz zwiększenie świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Projekt ustawy wprowadza tego rodzaju rozwiązania tak, aby ostatecznie stworzyć warunki do ukształtowania prawidłowych relacji w rodzinie doświadczanej przemocą.

Projektuje się wprowadzenie do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. 2018 r. poz. 1360, ze zm.) odrębnego postępowania w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Projekt przewiduje w tych sprawach określone uproszczenia, w tym: dokonywanie doręczeń pism przez sąd za pośrednictwem Policji, określenie terminów do wydania orzeczenia przez sąd, udzielanie zabezpieczenia, natychmiastową wykonalność postanowienia wydanego w sprawie. Dodatkowo ułatwieniem dla wnioskodawcy, związanym z szybkim dostępem do sądu, ma być projektowane ustawowe zwolnienie go od kosztów sądowych.

Zupełnie nowym instrumentem mającym służyć bardziej skutecznej ochronie osoby dotkniętej przemocą, jest nadanie Policji uprawnienia do wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, które poddane jest kontroli sądu. W tym celu w projekcie nowelizuje się przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, 81 i 125).

Projekt zakłada również zmianę przesłanek materialnoprawnych wydawania orzeczeń w trybie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 oraz z 2019 r. poz. 730).

Mając na względzie konieczność respektowania orzeczeń sądowych oraz decyzji Policji, w projekcie dokonano nowelizacji ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821) przez dodanie nowego czynu zabronionego przewidującego karę aresztu, ograniczenia wolności, albo grzywny za niezastosowanie się do wydanego przez Policję lub sąd nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia bądź orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Wśród działań mających na celu poprawę skuteczności systemu ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie, należy wskazać na pełną implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. Stanowisko to potwierdza fakt, że Komisja Europejska oceniając transpozycję dokonaną przez polskiego ustawodawcę nie miała zastrzeżeń co do jej poprawności.

Nie można zgodzić się z interpretacją Pana Rzecznika, że art. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r., poz. 21) stanowiąc, że przy ocenie stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego, świadka lub osób im najbliższych bierze się pod uwagę ich właściwości i warunki osobiste, związek ze sprawcą, rodzaj, sposób i okoliczności popełnienia czynu oraz motywację sprawcy, nie implementuje w wystarczający sposób dyrektywy poprzez brak enumeratywnego wyliczenia cech osobowych ofiary. Ocena potrzeb pokrzywdzonego uwzględniająca cechy, o których mowa w dyrektywie, takie jak wiek, płeć, tożsamość płciowa, pochodzenie etniczne, rasa, religia, orientacja seksualna, itd. dokonywana jest każdorazowo przez sąd. W związku z tym całkowicie wystarczające jest posłużenie się w ustawie pojęciem „właściwości i warunków osobistych”.

Nietrafny jest także zarzut, że polskie przepisy nie wdrażają możliwości zaskarżenia decyzji o odmowie tłumaczenia ustnego lub pisemnego, o której mowa w art. 7 ust. 7 dyrektywy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 56a, 60a oraz 204 k.p.k. przewidują obowiązkowość zapewnienia tłumaczenia, brak tu zatem miejsca na jakąkolwiek decyzję o jego odmowie. Prawo polskie idzie zatem dalej niż dyrektywa, która wymaga od państw członkowskich zapewnienia pokrzywdzonemu prawa do skorzystania z tłumaczenia na wniosek (art. 7 ust. 1 i 3 dyrektywy).

Rację ma natomiast Pan Rzecznik wskazując, że wzory pouczeń w innych językach dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości nie odpowiadają dynamicznie zmieniającym się przepisom prawa. Ministerstwo Sprawiedliwości dołoży wszelkich starań, aby zaktualizowane pouczenia znalazły się na stronie internetowej Ministerstwa najszybciej jak to możliwe.

Odnosnie braku regulacji szczególnego sposobu informowania w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest osoba z niepełnosprawnością intelektualną należy wskazać, że kwestia ta dotyczy bardziej dynamiki procedury karnej i właściwych praktyk organów niż konieczności zmian legislacyjnych. Wydaje się, że kluczowe jest tu doświadczenie osób prowadzących postępowanie w komunikacji z takimi osobami, a nie wprowadzanie odrębnych przepisów.

W stosunku do zarzutu Pana Rzecznika, że polska procedura karna nie w pełni realizuje art. 10 dyrektywy należy stwierdzić, że dyrektywa wymaga od państw członkowskich zapewnienia ofiarom możliwości bycia wysłuchanymi podczas postępowania karnego i możliwości przedstawiania dowodów, wskazując jednocześnie, że zasady proceduralne zapewniania ofiarom możliwości bycia wysłuchanym podczas postępowania karnego i możliwości zgłaszania dowodów określa prawo krajowe. Nie jest zatem sprzeczny

z dyrektywą art. 54 § 1 k.p.k. wymagający, by pokrzywdzony do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej złożył oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Dyrektywa nie zakazuje uzależnienia zapewnienia realizacji art. 10 od dodatkowego działania po stronie ofiary. Należy przy tym podkreślić, że wymagane przez polskie prawo zgłoszenie udziału nie jest nadmiernym ani skomplikowanym obowiązkiem.

W stosunku do art. 46 k.k., który uległ znaczącym zmianom po nowelizacji k.k. z 20 lutego 2015 r. należy podkreślić, że intencją ustawodawcy było ułatwienie uzyskania przez pokrzywdzonego pełnego zaspokojenia roszczeń cywilnoprawnych wynikających z popełnionego przestępstwa przy zachowaniu możliwie szybkiego i efektywnego postępowania karnego. W uzasadnieniu do zmiany wskazano: „mimo, że środek z art. 46 § 1 k.k. nie ma charakteru karnego, projektodawca przewiduje wciąż możliwość orzeczenia odszkodowania zarówno w pełnej wysokości, jak również tylko w zakresie częściowo pokrywającego szkodę. Podobnie jak orzekanie nawiazki zamiast odszkodowania lub zadośćuczynienia nastąpiło z powodów praktycznych, tak rozpatrując sprawę z tej samej perspektywy nie można zobowiązać sądu do prowadzenia postępowania dowodowego poza zakresem aktu oskarżenia w celu ustalenia pełnego zakresu szkody lub krzywdy ponad to, co można ustalić w postępowaniu rozpoznawczym związanym z wniesioną skargą. Odmienne uregulowanie, jakkolwiek teoretycznie spójne, nie jest celowe ze względu na negatywny wpływ, jaki może mieć na zdolność koncentracji rozprawy i ekonomiki postępowania karnego. W art. 46 § 3 przewidziana jest możliwość dochodzenia niezaspokojonej części roszczenia w drodze procesu cywilnego”.

Trudno zgodzić się także z zarzutem dotyczącym art. 177 § 1a k.p.k. Należy stwierdzić, że wideokonferencje zapewniają wyższy standard przekazu informacji niż konferencje wyłącznie telefoniczne, umożliwiając właściwym organom ocenę także przekazu pozawerbalnego osoby przesłuchiwanej. Nadmienić także można, że konferencje telefoniczne wykorzystywane są w bardzo niewielu państwach członkowskich, a zdecydowana większość państw stosuje obecnie wyłącznie wideokonferencje.

Wydaje się również, że wbrew opinii Pana Rzecznika nie wymaga doprecyzowania art. 390 § 2 k.p.k. Szczególna pozycja ofiar przemocy domowej lub seksualnej pozostawiona jest do każdorazowej oceny sędziego, który wążąc prawa oskarżonego i ofiar może zarządzić, aby na czas przesłuchania danej osoby oskarżony opuścił salę sądową. Potrzeba zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami, a sprawcą jest zatem zagwarantowana.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości nie należy opierać wątpliwości dotyczącej implementacji art. 23 ust. 2 lit.b Dyrektywy na celu, jakiemu zdaniem Pana Rzecznika ma

służyć obecność psychologa podczas przesłuchania. Dyrektywa nie wymaga obecności psychologa podczas przesłuchania każdego pełnoletniego pokrzywdzonego, który może należeć do grupy narażonej na dyskryminację.

Z przytoczonego przez Pana Rzecznika art. 192 § 2 oraz k.p.k. 185c § 4 nie wynika ponadto, by obecny psycholog nie mógł udzielać wsparcia. Fakt, że obecność psychologa służy organowi procesowemu nie wyklucza w żadnym razie, by służyła ona także jako rodzaj wsparcia dla przesłuchiwanego. Jak słusznie zauważa Pan Rzecznik pomoc psychologiczną przewidują także przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu przygotowania przesłuchania przeprowadzanego w trybie określonym w art. 185a-185c Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1642).

Zgodnie z art. 177 § 1 k.p.k. brak jest wskazania szczegółowych przesłanek przy wystąpieniu których możliwe jest przesłuchanie świadka przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Tym samym należy uznać, że możliwość taka dopuszczalna jest w każdym uzasadnionym przypadku. Z tych względów nie wydaje się konieczne wprowadzenie odrębnych przepisów przewidujących wprost możliwość przesłuchania na odległość pokrzywdzonych należących do grup szczególnie narażonych na wtórną i ponowną wiktyimizację.

Nie wydaje się także konieczne wprowadzenie przepisu zapewniającego ofiarom przestępstw o charakterze seksualnym wolności od zbędnych pytań dotyczących ich życia prywatnego podczas rozprawy sądowej. Nad przebiegiem rozprawy czuwa sąd, do którego obowiązków należy zapewnienie poszanowania godności przesłuchiwanego pokrzywdzonego.

W odniesieniu do argumentacji Pana Rzecznika w kwestii wyłączenia jawności rozprawy na wniosek osoby pokrzywdzonej należy zauważyć, że chociaż faktycznie przestępstwa określone w art. 197, 199 §1 oraz 198 k.k. są obecnie ścigane z urzędu, to sąd może wyłączyć jawność rozprawy w całości albo części, jeśli mogłaby ona naruszyć ważny interes prywatny. Praktyka wskazuje, że w przypadku przestępstw o charakterze seksualnym wyłączenie jawności rozprawy jest niemal standardową procedurą.

Odnosząc się do standardów przesłuchania pokrzywdzonego przestępstwem przeciwko wolności seksualnej, o którym mowa a art. 185c k.p.k. należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 2012/29/UE wprowadza zasadę ograniczenia liczby przesłuchań do minimum i przeprowadzania ich tylko w tych przypadkach, gdy jest to absolutnie niezbędne do celów postępowania, a nie bezwzględną zasadę jednokrotnego przesłuchania. W związku z tym nietrafny wydaje się postulat Pana Rzecznika, aby w art. 185c k.p.k. *expressis verbis* wprowadzić zasadę jednokrotnego przesłuchania lub ewentualnie zamknięty katalog podstaw

do ponownego przesłuchania. Obecne brzmienie art. 185c k.p.k. wskazuje, że ustawodawca celowo pozostawił do oceny sądu konieczność ponownego przesłuchania ofiary. Należy przy tym pamiętać, że aktualne pozostają wytyczne określone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu przygotowania przesłuchania przeprowadzanego w trybie określonym w art. 185a-185c Kodeksu postępowania karnego.

Nie wydaje się zasługiwać na aprobatę stanowisko, jakoby istniały względy merytoryczne i funkcjonalne, przemawiające za tym, aby powierzyć wydziałom rodzinnym i nieletnich sądów rejonowych rozpoznawanie spraw dotyczących nakazania opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie.

Podkreślić należy, że wnioski zgłaszane w tego rodzaju sprawach zmierzają przede wszystkim do zbadania zachowania domownika pod kątem przesłanek prawnokarnych, wchodzących częściowo w zakres pojęcia „znęcania się” w rozumieniu przepisu art. 207 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600). Tym samym argument Pana Rzecznika, iż sprawy toczące się z wniosku osób dotkniętych przemocą wykazują silny związek ze sprawami rodziny i jej funkcjonowaniem, co skutkować miałyby skierowaniem ich do wydziałów rodzinnym i nieletnich, jest chybiony, albowiem równie silny związek istnieje również w przypadku spraw karnych dotyczących przestępstwa znęcania się nad rodziną.

W tym kontekście zatem zasadnym byłoby raczej powierzenie wydziałom karnym kompetencji do rozpoznawania spraw sądowych z wniosku osób dotkniętych przemocą na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Jednocześnie nieprzekonujący wydaje się argument, że to sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Wiedza takowa jest w równym stopniu dostępna dla sędziów w wydziałach cywilnych, jak i w wydziałach karnych, choćby poprzez zapoznanie się sądu meriti z treścią dokumentów znajdujących się w aktach sprawy opiekuńczej, co nie jest tak czasochłonne jak przesłuchiwanie świadków w toku kolejnych rozpraw sądowych.

Zwracam jednocześnie uwagę, że w 2017 r. do sądów rejonowych wpłynęły 1454 sprawy w trybie przepisu art. 11a uppr (w 2016 r. - 1562, w 2015 r. - 1406, w 2014 r. - 1152, w 2013 r. - 1114, w 2012 r. - 730, w 2011 r. - 197, w 2010 r. - 353). Sądy wydały w 2017 r. 696 orzeczeń zobowiązujących osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z innym członkiem rodziny (w 2016 r. - 705, 2015 r. - 571, 2014 r. - 487, 2013 r. - 387, 2012 r. - 268, 2011 r. - 49, 2010 r. - 138).

Z danych statystycznych sporządzonych za okres od 1 stycznia do 30 września 2018 r. wynika, iż łącznie do wydziałów cywilnych sądów rejonowych wpłynęło 1246 wniosków o zobowiązanie sprawcy przemocy w rodzinie do opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z innym członkiem rodziny dotkniętym przemocą.

Analizując powyższe dane stwierdzić należy, że stosunkowo niewielki wpływ przedmiotowych spraw nie powinien przesądzać o istnieniu potrzeby odciążenia wydziałów cywilnych na rzecz zwiększenia obciążenia wydziałów rodzinnych i nieletnich.

Odnosnie zastrzeżeń w kwestiach związanych ze sprawozdawczością okresową oraz terminami ewaluacji działań informuje, że Ministerstwo Sprawiedliwości jest jednym z resortów zaangażowanych w realizację zadań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020. Każdego roku gromadzi dane do sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, które przekazywane są do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dane statystyczne wskazują, że prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości działania odnoszą zamierzony skutek, o czym świadczy wzrost liczby stosowanych wobec sprawców przemocy w rodzinie środków zapobiegawczych, karnych oraz probacyjnych w postępowaniu karnym. Ministerstwo Sprawiedliwości, a także wszystkie podmioty podlegające resortowi realizują zadania nałożone na resort Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Z poważaniem,

Michał Wójcik

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Michał Wójcik

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

**Departament Spraw Rodzinnych
i Nieletnich**
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa P-33

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2019 -08- 13
ZAL.	NR

DSRIN-IV.053.1.2019



381517 2019-08-13 02 POLECONA

377391

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
ul. al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

2019-08-13