



Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

MINISTERSTWO
Rodziny i Polityki Społecznej

Anna Schmidt

Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu
ds. Równego Traktowania

BRT-III.070.64.2021.IR

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pana wystąpienie z dnia 11 maja 2021 r. (znak sprawy: XI.518.1.2019.ASZ), uprzejmie wyjaśniam:

Polska wdraża Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z uwzględnieniem zasad Konstytucji RP, do czego odnosi się oświadczenie złożone w momencie ratyfikowania Konwencji. Zaznaczam, że w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace mające na celu jej wypowiedzenie. Rada Ministrów nie podjęła decyzji w przedmiotowej sprawie.

Należy również podkreślić, że w związku z wpływającą ważnością zastrzeżeń złożonych przy ratyfikacji przez Polskę Konwencji, przygotowany został wniosek o zmianę zakresu obowiązywania Konwencji.

Ustawą z dnia 20 stycznia 2021 r. o zmianie zakresu obowiązywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. dokonano zmian zastrzeżeń do art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1 pkt e oraz art. 58 konwencji, skutkiem których będzie rozszerzenie zakresu stosowania konwencji w Polsce w kontekście szczegółowych rozwiązań dotyczących

procedury karnej i karania za czyny wskazane w konwencji. Jest to efekt zmian prawa polskiego (zmiana przepisów, doprecyzowanie ich interpretacji), które nastąpiły po ratyfikacji konwencji.

a. Zastrzeżenie do art. 30 ust. 2 konwencji – modyfikacja treści z powodu zmiany prawa

W momencie ratyfikacji konwencji, zgodnie z prawem polskim przesłanką uzyskania państwowej kompensaty przysługującej ofiarom niektórych przestępstw było obywatelstwo osoby pokrzywdzonej (RP lub innego państwa członkowskiego UE). Obecnie – po zmianach w prawie polskim - kryterium decydującym o możliwości uzyskania rekompensaty jest miejsce stałego pobytu (zamiast obywatelstwa). Przesłanka „miejsca pobytu” poszerza krąg osób uprawnionych do uzyskania kompensaty, gdyż mogą ją uzyskać także osoby nie będące obywatelami państw Unii Europejskiej, jeśli tylko mają miejsce stałego pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich.

b. Zastrzeżenie do art. 44 ust. 1 lit. e konwencji – zmiana polegająca na doprecyzowaniu treści

Zgodnie z interpretacją kodeksu karnego stosowaną w okresie ratyfikacji konwencji – nie było podstaw do ścigania sprawców przestępstw niebędących obywatelami polskimi, mających miejsce zamieszkania w Polsce, jeśli przestępstwo zostało popełnione poza terytorium Polski. Zgodnie z obecną interpretacją – dopuszczalne jest ściganie osoby, która popełniła przestępstwo, jeżeli osoba ta przebywa (legalnie bądź nielegalnie) w Polsce. Artykuł 110 § 2 kodeksu karnego daje bowiem podstawy do tzw. odpowiedzialności zastępczej, czyli stosowania polskiego prawa „w zastępstwie” państwa bardziej związanego z przestępstwem popełnionym przez cudzoziemca. Uzasadnieniem podjęcia ścigania przez Polskę jest w tym przypadku międzynarodowa solidarność w walce z przestępczością.

c. Zastrzeżenie do art. 58 konwencji – wycofanie w związku ze zmianami prawa

Zastrzeżenie złożone w 2015 r. dotyczyło terminu przedawnienia ścigania przestępstw takich jak: zmuszenie do małżeństwa, okaleczenie żeńskich narządów płciowych, przymusowa aborcja i sterylizacja, który odbiegał od przewidzianego w konwencji. W momencie ratyfikacji – zgodnie z prawem polskim - wymóg konwencji dotyczący okresu przedawnienia ścigania przestępstw spełniony był jedynie w odniesieniu do przestępstwa zgwałcenia. Zastrzeżenie zostało wycofane. Wynika to z przeprowadzonych zmian w prawie polskim dotyczących przedawnienia ścigania przestępstwa przymusowej aborcji - w obecnym

stanie prawa spełnione są wymogi konwencyjne w zakresie ścigania tego przestępstwa. Dodatkowo przewidziane są zmiany (prace legislacyjne w toku) w zakresie okresu przedawnienia ścigania pozostałych przestępstw, o których mowa w konwencji (przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowa sterylizacja). Rezultatem prac będzie pełne dostosowanie prawa krajowego do konwencji, co sprawi, że dalsze utrzymywanie zastrzeżenia jest zbędne.

d. Utrzymanie w mocy zastrzeżenia do art. 55 konwencji

Zastrzeżenie dotyczy zasad ścigania przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej. Konwencja przewiduje ściganie tego przestępstwa z urzędu, dopuszczając zarazem stosowanie innego trybu ścigania tego przestępstwa przez państwa (na mocy złożenia zastrzeżenia do odpowiedniego postanowienia konwencji). Niezbędne było podtrzymanie zastrzeżenia ze względu na obowiązywanie art. 217 § 3 k.k., który przewiduje ściganie przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej z oskarżenia prywatnego. Zakres stosowania przepisu dotyczącego naruszenia nietykalności cielesnej jest ograniczony ponieważ wszystkie przypadki ciężkiego lub średniego uszczerbku na zdrowiu podlegają innej kwalifikacji prawnej i są ścigane z urzędu. Przede wszystkim jednak należy mieć na uwadze, że wszelkie naruszenia nietykalności związane z przemocą domową podlegają ściganiu na mocy art. 207 k.k. („znęcanie się”), to jest są ścigane z oskarżenia publicznego. Polska nie jest jedynym krajem, który zgłosił zastrzeżenie do tego artykułu konwencji. Oprócz Polski zastrzeżenie do tego postanowienia zgłosiły: Finlandia, Rumunia, Słowenia, Szwajcaria, Północna Macedonia.

Nadrzędnym celem rozwiązań prawnych i programów działania przyjmowanych w Polsce w zakresie kwestii uregulowanych w Konwencji jest zrealizowanie fundamentalnego obowiązku władz publicznych poszanowania i ochrony godności człowieka oraz zagwarantowania, wywodzonych z godności człowieka, wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji RP). Treść rozwiązań prawnych i programów działania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizuje określone w Konstytucji RP podstawowe wymogi w zakresie gwarantowania równości wszystkich wobec prawa, prawo wszystkich do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1), niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2), równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 33 ust. 1).

Artykuły 32 i 33 Konstytucji RP nie nakazują traktowania w identyczny sposób czy gwarantowania identycznych praw, ani nie zakazują różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Równość należy pojmować jako zakaz nieuzasadnionego różnicowania przy kształtowaniu sytuacji podobnych podmiotów prawa albo jednakowego traktowania różnych podmiotów prawa¹.

Mechanizmy i narzędzia zapobiegania i zwalczania przemocy, w tym zawarte w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, skonstruowane zostały w taki sposób, że mają zastosowanie do każdej osoby doznającej przemocy. Jediną grupą, dla której przewidziano specyficzne rozwiązania, są dzieci, wobec których należy oddziaływać inaczej niż w stosunku do dorosłych.

W kontekście zarzutu Pana Rzecznika, że nie wyznaczono instytucji odpowiedzialnej za koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ewaluację wykonywania przez Polskę postanowień Konwencji wyjaśniam, że zadania te powierzono 30 kwietnia 2019 r. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Niemniej kluczowe zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy realizują przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji i Nauki, wraz z jednostkami i instytucjami podległymi, w tym Komendą Główną Policji, Urzędem do spraw Cudzoziemców, Centralnym Zarządem Służby Więziennej, Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Podkreślam, że zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowane są przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Sprawiedliwości na czele.

W Polskim systemie prawnym postawiono na kompleksową i skoordynowaną politykę w obszarze przeciwdziałania przemocy, ochrony osób nią dotkniętych i oddziaływania zarówno na, jak i wobec sprawców – w tym ich ściganie. Dzięki takiemu ujęciu:

1. Kompleksowa i skoordynowana polityka państwa koncentruje się na przyczynach, przejawach i skutkach przemocy:
 - wszelkie formy przemocy zwalczane są jednocześnie z uwagi na wyraźne powiązania pomiędzy różnymi formami przemocy;

¹ Ad. art. 32 postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., SK 10/01, cz. III, pkt 2, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/SK_10_01_PL.pdf, ad art. 33 - wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z 28 marca 2000 r., K 27/99, cz. III pkt 2, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswwglrugaztgna>

- kreowana polityka opiera się na wzajemnie powiązanych i uzupełniających się trzech głównych aspektach działań, to jest: zapobieganiu, ochronie i ściganiu;
 - wielosektorowa, wielopodmiotowa i wielopoziomowa koordynacja opiera się na opracowaniu i wdrażaniu zintegrowanego podejścia w sposób umożliwiający wszystkim właściwym sektorom i podmiotom usystematyzowanie działań podejmowanych na wszystkich szczeblach administracji oraz ich skuteczną koordynację;
 - wprowadzenie narzędzi i instrumentów, które pozwalają nie tylko na zapewnienie skutecznego reagowania, ale również na monitorowanie i weryfikację istniejących regulacji prawnych, kierunków i obszarów oddziaływań, itp.;
2. Ochrona osób dotkniętych przemocą jest ściśle skorelowana z zapobieganiem przemocy i ściganiem sprawców – wprowadzie każdy z tych elementów ma inną specyfikę i służy innemu celowi, ale działania ich dotyczące uzupełniają się wzajemnie:
- skoncentrowanie się na przyczynach problemu przemocy w skali całego społeczeństwa, zdiagnozowanie ich, opracowanie i podjęcie działań zaradczych;
 - podejmowanie działań profilaktycznych i prewencyjnych w stosunku do całego społeczeństwa;
 - prawa i potrzeby osób dotkniętych przemocą stają się głównym punktem odniesienia dla wszystkich podejmowanych, zarówno krótko jak i długoterminowych działań interwencyjno-pomocowych;
 - dostępność interdyscyplinarnej, kompleksowej, nieodpłatnej pomocy uwzględniającej wszystkie sfery życia.
3. Oddziaływanie na i wobec sprawców mające na celu nie tylko ukaranie i odstraszenie od stosowania przemocy, ale przede wszystkim trwałą pozytywną zmianę ich zachowań:
- uznanie popełnianych czynów/zachowań za przestępstwo i pociąganie sprawców do odpowiedzialności;
 - wprowadzenie odpowiednich regulacji w prawie karnym i rodzinnym;
 - wprowadzenie odpowiednich regulacji w zakresie prowadzonych postępowań – proceduralnych aspektów ścigania sprawców;
 - skuteczne ściganie i karanie sprawców;
 - wzmacnianie wymierzanej kary obowiązkiem poddania się oddziaływaniom edukacyjnym i korygującym, itp.

Dzięki opracowanym i przyjętym regulacjom prawnym oraz ogólnokrajowym

dokumentom stanowiącym swoisty kompas dla budowania strategii i planów działania na poziomie lokalnym możliwa jest realizacja wypracowanych założeń w obszarze przeciwdziałania przemocy.

Wniosek Pana Rzecznika, że do przemocy wykraczającej poza kontekst rodzinny nie przywiązuje się zbyt dużo uwagi nie znajduje uzasadnienia. Ochronę i pomoc osobom, które doznały przemocy, zapewniają rozbudowane przepisy karne, prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, jak również, w odniesieniu do przemocy w rodzinie, obok przepisów karnych, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i ustawa o pomocy społecznej. Wdrażanie wskazanych przepisów wspierają i uzupełniają realizowane programy prewencyjne, pomocy ofiarom przemocy, edukacyjne i w zakresie podnoszenia świadomości społecznej.

Oceniając zakres realizowanej przez Polskę polityki zwalczania przemocy, trzeba należycie uwzględnić rodzaj i skalę problemów, które realnie w Polsce występują. Pewne przejawy przemocy, o których mowa w Konwencji, w Polsce nie występują (przymusowe małżeństwa, przemoc honorowa, przymusowa sterylizacja i aborcja). Odpowiedniość, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy i skalę zaangażowania władz publicznych w zwalczanie przemocy należy oceniać biorąc pod uwagę cały kompleks działań podejmowanych odpowiednio w obszarze polityki społecznej, pomocy społecznej, polityki karnej, opieki zdrowotnej, edukacji, w odniesieniu do między innymi, przemocy w rodzinie, przemocy seksualnej, handlu ludźmi, przemocy cyfrowej. Dzięki przyjęciu takiego podejścia możliwe jest zastosowanie takich środków działania i rozwiązań, jakie są najodpowiedniejsze w odniesieniu do danego problemu.

Nadmieniam, że w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej podjęto prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2020 r. poz. 218 i 956), o czym informowałam Pana Rzecznika pismem z dnia 1 kwietnia br. Projektowane zmiany uwzględniają propozycje Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Celem nowelizacji jest poprawa funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy na szczeblu centralnym i lokalnym, zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony osób zagrożonych i doznających przemocy domowej oraz rozwój oddziaływań skierowanych do osób stosujących przemoc. W konsekwencji wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej konieczne będzie znówelizowanie szeregu rozporządzeń oraz dostosowanie Krajowego Programu

Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do przyjętych regulacji. Zatem możliwe będzie przyjęcie komplementarnych rozwiązań prawnych w zakresie identyfikacji, zapobiegania i minimalizowania negatywnych następstw przemocy domowej i przemocy wobec kobiet.

Wyrażam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia okażą się wyczerpujące i pozwolą na rozwianie sygnalizowanych przez Pana wątpliwości.

Z wyrazami szacunku

Anna Schmidt

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów