



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [11.06.2016]

Adam Bodnar

XI.815.29.2016.KWŻ

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

[Szanowny Panie Ministrze]

Wykonując zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania szczególną uwagę poświęcam problemowi przemocy ze względu na płeć i skutecznemu przeciwdziałaniu temu zjawisku. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał na niedostateczne wsparcie ofiar tego rodzaju przemocy oraz brak spójnej, dalekosiężnej polityki państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć.

Przemoc psychiczna, fizyczna, ekonomiczna czy seksualna, w tym przemoc w rodzinie, to codzienność wielu kobiet w Polsce, znajdująca odzwierciedlenie również w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. **Przemoc doświadczana przez kobiety jest naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka – prawa do życia i zdrowia czy do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Jest też naruszeniem zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz przejawem rażącej dyskryminacji ze względu na płeć.** Na założeniu, że kobiety często doświadczają przemocy ze względu na to, że są kobietami, a wszelkiego rodzaju przemoc, w tym przemoc domowa, dotyka je – jak wskazują policyjne i sądowe statystyki¹, w nieproporcjonalnie większym stopniu niż mężczyźni, opiera się ratyfikowana przez Polskę w dniu 13 kwietnia 2015 r. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961; dalej: Konwencja).

Skuteczne przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet to efektywne ściganie sprawców, ale także zapewnienie ochrony i wsparcia ofiarom, co wymaga zaangażowania

¹ Według danych statystycznych pn. „Przemoc w rodzinie” za rok 2015 publikowanych na stronie Komendy Głównej Policji <http://statystyka.policja.pl>, spośród 97501 ofiar przemocy, ponad 69 tys. to kobiety, ponad 17 tys. to małoletni, a niecałe 11 tys. to mężczyźni. Mężczyźni stanowią natomiast większość wśród sprawców – ze statystyk Policji wynika, że na blisko 76 tys. osób podejrzewanych o przemoc, mężczyźni stanowią ponad 70 tys., a kobiety - 5,2 tys.

organów państwa, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa. Jednym z głównych celów Konwencji w myśl art. 1 ust. 1 lit. c. jest stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Ponadto, zgodnie z art. 23 Konwencji, należy zapewnić odpowiednią liczbę schronisk dla ofiar przemocy oraz **aktywną pomoc ofiarom, zwłaszcza kobietom i ich dzieciom**. Istotnym zobowiązaniem państwa stosownie do art. 9 Konwencji jest również **wspieranie, na wszystkich szczeblach, prac odpowiednich organizacji pozarządowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego aktywnych w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet i podejmowanie skutecznej współpracy z tymi organizacjami**. Do utrzymywania ośrodków oferujących ochronę i pomoc kobietom, które padły ofiarą przemocy oraz do zagwarantowania odpowiedniej pod względem lokalizacji geograficznej sieci schronisk oraz miejsc udzielających ofiarom pomocy prawnej i pomocy innego rodzaju, wezwał Polskę także Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW)².

W mojej ocenie pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym zwłaszcza kobietom, które najczęściej jej doświadczają, oferowana obecnie przez państwo, jest niewystarczająca. Z badań wynika, że diagnoza problemu przemocy ze względu na płeć w lokalnych programach przeciwdziałania przemocy jest w większości przypadków przygotowana na bardzo ogólnym poziomie. Dokumenty te są często podobne do siebie, niezbyt obszerne, traktujące problemy w pobieżny sposób i niewskazujące konkretnych, satysfakcjonujących rozwiązań. Ponadto władze lokalne nie dostrzegają specyficznych potrzeb tej grupy doświadczającej przemocy w udzielanym wsparciu i pomocy. Wskazuje się również, że w bardzo niskim stopniu organizacje kobiece lub równościowe uczestniczą w procesach konsultacji i realizacji programów antyprzemocowych³. Przykładowo w województwie śląskim pomoc ofiarom przemocy udzielana jest głównie w punktach konsultacyjnych, które przeważnie działają przy ośrodkach pomocy społecznej. Godziny pracy punktów są związane z godzinami pracy urzędu, co powoduje, że uzyskanie pomocy w innym godzinach oraz w dni wolne od pracy nie jest możliwe. Za niepokojące należy uznać, że w tych samych punktach udzielane były porady zarówno sprawcom przemocy domowej jak i ich ofiarom. Ogromna większość gmin nie prowadzi natomiast w ogóle darmowego poradnictwa prawnego⁴.

² Uwagi końcowe Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski przyjęte podczas pięćdziesiątej dziewiątej sesji w dniach 20 października - 7 listopada 2014 r. (CEDAW/C/POL/CO/7-8), pkt 25 lit. f.

³ Raport z wyników badań lokalnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie przeprowadzony w miesiącach lipiec-październik 2015 r. w ramach projektu „Antyprzemocowa Sieć Kobiet”. Monitoring przeprowadzony przez fundację Feminoteka w ramach programu Obywatele dla Demokracji finansowanego z Funduszy FOG.

⁴ Raport z monitoringu 167 gmin województwa śląskiego pod kątem praktyk instytucji publicznych w zakresie pomocy kobietom-ofiarom przemocy oraz realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w ramach projektu „REAGUJEMY – przeciwko przemocy” sfinansowanego w ramach programu „Demokracja w Działaniu” Fundacji im. Stefana Batorego, Bielsko-Biała 2014 .

Istotną rolę w udzielaniu specjalistycznego, profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy odgrywają w mojej ocenie organizacje pozarządowe. Grupą szczególnie narażoną na przemoc są m.in. kobiety starsze i kobiety z niepełnosprawnościami. Jak wynika z przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich badań, z których wnioski i rekomendacje zawarte są w raporcie pt. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”⁵, kobiety te mają znacznie utrudniony dostęp, a często brak jakiegokolwiek dostępu do pomocy zarówno prawnej, jak i psychologicznej. Trudności komunikacyjne (przykładowo w przypadku kobiet głuchych) i niedostępność siedzib instytucji pomocowych stanowią istotną przeszkodę w udzieleniu im adekwatnej pomocy. Niezbędnego wsparcia tym kobietom udzielają w takiej sytuacji niekiedy wyłącznie organizacje pozarządowe.

Dlatego też z niepokojem powziąłem wiadomość, że organizacjom, które od wielu lat zajmują się szeroko zakrojoną i kompleksową pomocą dla kobiet-ofiar przemocy, odmówiono wsparcia finansowego z Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej. Jak wynika z uzasadnienia odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA (pismo Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości, ozn.: DWMPC-V-5611-33/15 i DWMPC-V-5611-23/15), obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, zaś Dysponent Funduszu szczególną wagę przyłożył do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem. Pragnę zaznaczyć, że w *Ogłoszeniu w sprawie przeprowadzenia IX otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2016* kompleksowa pomoc pokrzywdzonym zdefiniowana jest jako realizacja 8 z 15 zadań wymienionych w § 26 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1544). Zarówno Centrum Praw Kobiet, jak i BABA, oferując szerokie wsparcie kobietom – ofiarom przemocy, realizują większość ze wskazanych w rozporządzeniu zadań. Przy czym Stowarzyszenie BABA oferuje swoją pomoc także mężczyznom. W rozporządzeniu **brak jest natomiast przepisu wskazującego na wyłączenie z możliwości uzyskania dotacji celowej z Funduszu organizacji, które specjalizują się w pomocy dla konkretnej grupy pokrzywdzonych**, w tym przypadku kobiet bądź np. dzieci, jak w przypadku Fundacji Dzieci Niczyje, która również nie otrzymała dotacji.

⁵ Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 7. Źródła. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 9.

Chciałbym dodatkowo podkreślić, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. nr 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. UE.L. z 14.11.2012 r. 315.57; dalej: dyrektywa), do której odnosił się konkurs na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu, odwołuje się m.in. do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet (Dz.U. C 285 E z 21.10.2010) oraz rezolucji z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet (Dz.U. C 296 E z 2.10.2012). Obie rezolucje wzywają państwa członkowskie do udoskonalania przepisów prawa krajowego i strategii politycznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet. Motyw 17 dyrektywy podkreśla, że kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym i ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej czy ponownej wiktyimizacji, zastraszania i odwetu. Motyw ten umieszcza przemoc, będącą przedmiotem dyrektywy, w kontekście praw człowieka, nie ograniczając zagadnienia do przemocy wobec kobiet, co ma zapobiec marginalizacji kwestii związanych z płcią przez organy publiczne odpowiedzialne za implementację dyrektywy⁶. Ponadto art. 9 ust. 3 lit. b dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do **zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy seksualnej, ofiary przemocy na tle płciowym i ofiary przemocy w bliskich związkach**. Państwo powinno zatem podejmować takie działania, by zapewnić wyspecjalizowane usługi i adekwatne wsparcie ofiar tych form przemocy, co umożliwić ma skuteczną implementację przepisów dyrektywy do krajowych porządków prawnych⁷.

Warto ponadto zauważyć, że w celach konkursu podkreślono znaczenie kontynuacji rozwoju dostępności pomocy, która nastąpiła w ramach poprzednich edycji. Chciałbym przypomnieć, że w poprzednich latach przy podobnych kryteriach oceny ofert przesłanych w ramach konkursu na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu wszystkim trzem wyspecjalizowanym organizacjom dotacje zostały przyznane. Domniemywać należy, że w związku z brakiem zastrzeżeń co do realizacji zadań ze środków Funduszu w poprzednich edycjach konkursu, w kolejnych edycjach ich działalność powinna być wyżej punktowana.

Wobec powyższego, działając na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz.1648, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, w jaki sposób zorganizowany jest aktualnie system wsparcia dla ofiar przemocy o szczególnych

⁶ S. Spurek, "An analysis of the Victims' Rights Directive from a gender perspective", European Institute for Gender Equality 2016, s. 18.

⁷ *Ibidem*, s.32.

potrzebach, w tym kobiet doświadczających przemocy domowej, w związku z implementacją zobowiązań nałożonych na Polskę, zawartych we wskazanych wyżej przepisach dyrektywy i Konwencji. Zobowiązany będę również za udzielenie informacji, na jakiej podstawie realizowane przez Centrum Praw Kobiet, Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA czy Fundację Dzieci Niczyje zadania zostały ocenione jako niekompleksowe. Proszę ponadto o powiadomienie mnie o wynikach ewaluacji poprzednio realizowanych przez te organizacje projektów mających na celu udzielanie pomocy ofiarom przestępstw, realizowanych przy wsparciu ze środków pozostających w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości.

(-) [Adam Bodnar]