



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19/02/2019

Adam Bodnar

XI.518.19.2019.AS

**Pan  
Adam Lipiński  
Pełnomocnik Rządu ds.  
Równego Traktowania**

Szanowny Panie Ministrze

Z uznaniem przyjmuję Pana stanowisko wyrażone w programie „Czarno na Białym” wyemitowanym w dniu 24 stycznia 2019r.<sup>1</sup>, w którym wskazał Pan na konieczność wdrożenia w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>2</sup> międzynarodowych standardów wynikających m.in. z Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r.<sup>3</sup>. Nie mam wątpliwości, że dostrzeżona przez Pana potrzeba objęcia ochroną prawną ofiar przed wszelkimi rodzajami przemocy w rodzinie – w tym fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej - w istotny sposób poprawi sytuację pokrzywdzonych. Wskazane przez Pana propozycje pozostają zbieżne z rozwiązaniami, które jako Rzecznik Praw Obywatelskich od początku swojej kadencji konsekwentnie przedstawiałem właściwym organom<sup>4</sup>.

Doceniając Pana istotny głos dotyczący poprawy systemu wsparcia oferowanego osobom pokrzywdzonym przemocą w rodzinie, pragnę zasygnalizować kolejne rozwiązania, które wymagają pilnego wdrożenia do krajowego porządku prawnego. W pierwszej kolejności chciałbym wskazać, że **konieczne jest rozszerzenie zakreślonego przez Pana kręgu osób uprawnionych do korzystania ze środków wsparcia**

---

<sup>1</sup> Materiał dostępny: <https://www.tvn24.pl/czarno-na-bialym,42,m/europejska-konwencja-antyprzemocowa-przyjeta-przez-polske-zapo,903303.html> (data dostępu: 5 stycznia 2019r.).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1390.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 961, dalej: Konwencja Stambulska.

<sup>4</sup> Np. w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r., ozn.: XI.816.4.2014, wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019r., ozn. XI.518.1.2019.

**przewidzianych na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie o osoby, które doznają przemocy ze strony byłego małżonka lub partnera.** Takie zobowiązanie wynika z definicji „przemocy domowej” określonej w art. 3 lit. b Konwencji Stambulskiej, która przewiduje, aby pod tym pojęciem rozumieć „wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie” (art. 3 lit. b). Przyjęcie tak ustalonego zakresu pojęcia przemocy w bliskich związkach rekomenduje również Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (dalej: EIGE), który definiuje ją jako „wszystkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej, która występuje między byłymi bądź obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca zamieszkuje lub nie zamieszkuje wspólnie z ofiarą”.

Podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązujące ustawodawstwo w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej nie spełnia powyższych standardów – ustawa przyznaje ochronę prawną tylko przed aktami przemocy ze strony członka rodziny w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny<sup>5</sup> oraz osoby, która zamieszkuje lub gospodaruje wspólnie z osobą pokrzywdzoną (art. 2 ust. 1 ustawy). Obecna konstrukcja przepisu sprawia zatem, że **osoby doznające przemocy ze strony niezamieszkujących wspólnie byłych partnerów lub małżonków są pozbawione niezbędnego wsparcia ze strony władz publicznych.** Problem ten sygnalizowałem w wystąpieniach generalnych m.in. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Rady Ministrów, podkreślając potrzebę rozszerzenia ustawowej definicji przemocy w rodzinie, w taki sposób, aby swoim zakresem obejmowała relacje osób, które nie pozostają w stałym związku lub małżeństwie i nie mieszkają razem, a mimo to dochodzi między nimi do aktów przemocy. Wskazywałem także na konieczność rozszerzenia zakresu stosowania ustawy na sytuacje, gdy do przemocy dochodzi poza rodziną. O potrzebie takiego kierunku zmian wspomina także raport wyjaśniający do Konwencji Stambulskiej, który zauważa, że nawet 45% procent kobiet doświadcza w przeciągu swojego życia jakiejś formy przemocy ze strony mężczyzn z najbliższego otoczenia, w tym partnera. Raport wskazuje, że przemoc wobec kobiet nie kończy się wraz z rozstaniem z brutalnym partnerem, gdyż często nawet zerwanie związku nie gwarantuje im fizycznego bezpieczeństwa<sup>6</sup>.

Poza powyższymi uwagami, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na inne **istotne wnioski płynące z analizy przeprowadzonej przez ekspertów Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn w zakresie konieczności efektywnego gromadzenia**

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1600.

<sup>6</sup> Zob. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, dostępny: <https://rm.coe.int/16800d383a> (data dostępu: 5 lutego 2019r.), p.2-3.

**danych statystycznych dotyczących zjawiska przemocy wobec kobiet w bliskich związkach**, które zostały opublikowane w lipcu 2018r. w raporcie pt. *Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland*<sup>7</sup>.

Mając na uwadze, że tylko poprawne oszacowanie skali przemocy w bliskich związkach pozwoli na dobranie właściwych środków zaradczych, eksperci EIGE opracowali **listę trzynastu wskaźników**, których osiągnięcie spełnia standard minimalny wymagany przez Konwencję Stambulską i dyrektywę PE o prawach ofiar dotyczący obowiązku gromadzenia danych o tym zjawisku.

Z analizy treści opracowania wynika, że **obecnie funkcjonujące w Polsce rozwiązania w tym zakresie są dalece niewystarczające – polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości osiągają w pełni tylko jeden z trzynastu wskaźników** (tj. dotyczący liczby kobiet zgłaszających przypadek zgwałcenia przez mężczyznę w skali rocznej), podczas gdy Konwencja Stambulska wymaga m.in. gromadzenia zdezagregowanych (oddzielnych) danych statystycznych, w odpowiednim podziale i w regularnych odstępach czasu, dotyczących przypadków wszystkich form przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej wobec kobiet; wspierania badań dotyczących wszystkich form przemocy w celu poznania ich przyczyn i skutków, częstości występowania oraz karalności, a także skuteczności działań podejmowanych w celu wykonania konwencji, oraz przeprowadzania badań ludności, w regularnych odstępach czasu, by oceniać skalę i tendencje w stosowaniu wszystkich form przemocy (art. 11 ust. 1 lit a, b oraz ust. 2). Raport wyjaśniający do Konwencji Stambulskiej zaznacza, że gromadzenie tych danych ma olbrzymie znaczenie nie tylko dla projektowania skutecznej polityki zwalczania przemocy wobec kobiet, ale także pozwala na bieżąco doskonalić system wsparcia osób pokrzywdzonych, jak również monitorować dynamikę i skalę zjawiska przemocy wobec kobiet<sup>8</sup>.

Eksperti EIGE za kluczowe uznają, aby **przedstawiciele organów ścigania gromadzili następujące dane statystyczne pozwalające ocenić w skali rocznej:**

- liczbę kobiet-ofiar aktów przemocy w bliskich związkach popełnianych przez mężczyzn, jak również ogólnej liczby kobiet-ofiar aktów poszczególnych rodzajów przemocy w bliskich związkach (tj. fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej) popełnianych przez mężczyzn (wskaźniki 1, 4, 5, 6 i 7);
- liczbę zgłoszonych przypadków przemocy związanych z przemocą w bliskich związkach przeciwko kobietom popełnianym przez mężczyzn (wskaźnik 2);

---

<sup>7</sup>Raport pt. "Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland", dostępny: <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/data-collection-intimate-partner-violence-police-and-justice-sectors-poland> (data dostępu: 4 lutego 2019r.)

<sup>8</sup>Zob. *Explanatory Report...*, op.cit. p. 74-77.

- liczbę mężczyzn-sprawców przemocy w bliskich związkach przeciwko kobietom i odsetek mężczyzn w grupie sprawców (wskaźnik 3);
- liczbę zabójstw, których ofiarą była kobieta, a sprawcą – jej partner/mąż<sup>9</sup> (wskaźnik 9).

W odniesieniu do **organów sprawujących wymiar sprawiedliwości, eksperci EIGE za niezbędne uznali gromadzenie danych pozwalających określić w skali rocznej:**

- liczbę wniesionych wniosków o zastosowanie oraz orzeczonych przez sąd środków z zakresu izolacji sprawcy od ofiary przemocy w bliskich związkach wobec kobiet (tj. nakazu opuszczenia lokalu, zakazu kontaktowania się z pokrzywdzonym), z uwzględnieniem rodzaju sądu (wskaźnik 10);
- liczbę mężczyzn oskarżonych o stosowanie przemocy w bliskich związkach wobec kobiet (wskaźnik 11);
- liczbę mężczyzn skazanych za stosowanie przemocy w bliskich związkach wobec kobiet, w tym na karę pozbawienia wolności, jak również odbywających tą karę w jednostkach penitencjarnych (wskaźnik 12 i 13).

Raport zawiera również rekomendację, aby **relacja pomiędzy ofiarą a sprawcą przemocy** w bliskich związkach była systematycznie odnotowywana w statystykach jako **jedna z obowiązkowych zmiennych** na wszystkich etapach postępowania karnego, a **systemy gromadzenia danych** o tym zjawisku przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości **były kompatybilne i umożliwiały tworzenie niezbędnych zestawień**. Istotne jest również, żeby wszelkie dane dotyczące tego zjawiska były upowszechniane przez instytucje odpowiedzialne za ich gromadzenie – w tym zakresie EIGE za pożądane uznaje zwiększenie roli Głównego Urzędu Statystycznego w publikowaniu danych źródłowych (tzw. *raw data*). Raport EIGE wskazuje także **inne rozwiązania o charakterze legislacyjnym**, które mogą ułatwić gromadzenie niezbędnych danych – np. wprowadzenie do Kodeksu karnego odrębnego typu czynu zabronionego penalizującego stosowanie przemocy w bliskim związku wobec partnera/partnerki, nowelizację treści art. 207 Kk poprzez uregulowanie w odrębnych paragrafach odmiennych form znęcania się (psychicznego i fizycznego) czy – tak jak wskazywałem – rozszerzenie zakresu stosowania ustawy wobec osób, które doznają przemocy ze strony byłych partnerów.

Biorąc pod uwagę międzynarodowe zobowiązania Polski w obszarze efektywnego przeciwdziałania przemocy domowej oraz przemocy wobec kobiet mam nadzieję, że przedstawione rekomendacje EIGE będą stanowić istotną pomoc w dalszych pracach zmierzających do pełnego wdrożenia postanowień Konwencji Stambulskiej i dyrektywy o prawach ofiar. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia

---

<sup>9</sup> Raport EIGE posługuje się tu terminem *femicide*, któremu w języku polskim odpowiada nieznanym ustawie termin kobietobójstwo.

15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179) zwracam się do Pana Ministra – jako do organu odpowiedzialnego za realizację polityki rządu w zakresie równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć – z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do ww. rekomendacji. Będę również wdzięczny za przedstawienie stanowiska dotyczącego ich wdrożenia.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)