

IZOLACJA SPRAWCY OD OFIARY

INSTRUMENTY PRZECIWDZIAŁANIA
PRZEMOCY W RODZINIE

Sylwia Spurek

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

IZOLACJA SPRAWCY OD OFIARY

INSTRUMENTY PRZECIWDZIAŁANIA
PRZEMOCY W RODZINIE

Sylwia Spurek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 stycznia 2013 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Czerwik

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny
Marta Baranowska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

**prawolubni**

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4183-7
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

Rozdział I

Przemoc w rodzinie / 23

- 1.1. Uwagi wstępne / 23
- 1.2. Definicje pojęcia przemocy w rodzinie / 24
- 1.3. Cykl przemocy w rodzinie / 27
- 1.4. Analiza policyjnych i sądowych statystyk dotyczących przemocy w rodzinie / 31
- 1.5. Skala przemocy w rodzinie w badaniach opinii publicznej / 37
- 1.6. Podsumowanie / 45

Rozdział II

Izolacja sprawcy przemocy w rodzinie

od ofiary na tle międzynarodowym i prawnoporównawczym / 47

- 2.1. Uwagi ogólne / 47
- 2.2. System Organizacji Narodów Zjednoczonych / 49
 - 2.2.1. Pakty i konwencje mające charakter ratyfikowanych umów międzynarodowych / 49
 - 2.2.2. Opinie i rekomendacje Komitetu CEDAW / 57
 - 2.2.3. Dokumenty ONZ niemające charakteru ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych / 62
- 2.3. Rada Europy / 66
 - 2.3.1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / 66

- 2.3.2. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Ministrów Rady Europy / 72
- 2.3.3. Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej / 75
- 2.4. Unia Europejska / 80
 - 2.4.1. Decyzje organów UE, w tym decyzje w sprawie programu Dafne / 81
 - 2.4.2. Inne dokumenty Unii Europejskiej / 83
- 2.5. Austriacka ustawa o ochronie przed przemocą w rodzinie jako przykład modelowych rozwiązań prawnych / 85
 - 2.5.1. Geneza rozwiązań austriackich / 85
 - 2.5.2. Rola i kompetencje policji i sądu / 86
 - 2.5.3. Interdyscyplinarność austriackiego systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie / 88
 - 2.5.4. Penalizacja nękania jako element austriackiego systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie / 90
- 2.6. Podsumowanie / 91

Rozdział III

Geneza uchwalenia ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie / 93

- 3.1. Uwagi ogólne / 93
- 3.2. Projekt Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn i prace rządowe / 93
- 3.3. Przebieg prac parlamentarnych / 100
 - 3.3.1. Prace w Sejmie RP / 100
 - 3.3.2. Prace nad ustawą w Senacie RP / 107
- 3.4. Podsumowanie / 110

Rozdział IV

Przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie / 112

- 4.1. Uwagi ogólne / 112
- 4.2. Zadania i obowiązki wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie / 113
 - 4.2.1. Uwagi wstępne / 113
 - 4.2.2. Przepisy o charakterze ogólnym / 113
 - 4.2.3. Definicje pojęć w ustawie / 118
 - 4.2.4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego / 120

- 4.2.5. Zadania organów administracji rządowej / 123
- 4.2.6. Współpraca z organizacjami pozarządowymi / 125
- 4.2.7. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie / 126
- 4.2.8. Obowiązek zawiadomienia o przemocy w rodzinie / 129
- 4.2.9. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej / 133
- 4.3. Warunkowy dozór Policji / 136
 - 4.3.1. Uwagi wstępne / 136
 - 4.3.2. Warunkowy dozór Policji a „zwykły” dozór Policji / 138
 - 4.3.3. Przesłanki zastosowania warunkowego dozoru Policji / 139
 - 4.3.4. „Warunek” w warunkowym dozorze Policji / 143
 - 4.3.5. Zakaz kontaktów w ramach warunkowego dozoru Policji / 147
 - 4.3.6. Organ właściwy w sprawie / 149
 - 4.3.7. Ocena instytucji warunkowego dozoru Policji / 150
- 4.4. Nowelizacja kodeksu karnego / 155
 - 4.4.1. Uwagi wstępne / 155
 - 4.4.2. Zmiana art. 41a § 1 k.k. / 156
 - 4.4.3. Warunkowe umorzenie postępowania karnego (art. 67 § 3 k.k.) / 164
 - 4.4.4. Nowe obowiązki przy zawieszeniu wykonania kary / 166
 - 4.4.5. Artykuł 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie a nowelizacja kodeksu karnego / 171
- 4.5. Podsumowanie / 176

Rozdział V

Geneza ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw / 178

- 5.1. Uwagi ogólne / 178
- 5.2. Nowelizacja kodeksu postępowania karnego z 2009 r. oraz „mała” nowelizacja ustawy z 2010 r. / 179
- 5.3. Projekt nowelizacji ustawy autorstwa Fundacji „Razem Lepiej” / 181

- 5.4. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw / **184**
- 5.5. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw / **187**
- 5.6. Prace nad projektami w komisjach sejmowych / **191**
- 5.7. Opinie Biura Analiz Sejmowych / **197**
- 5.8. Dyskusje na posiedzeniach plenarnych Sejmu RP / **202**
- 5.9. Prace nad ustawą w Senacie RP / **204**
- 5.10. Podsumowanie / **208**

Rozdział VI

Przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw / 210

- 6.1. Uwagi ogólne / **210**
- 6.2. Ewolucja rozwiązań w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie / **211**
 - 6.2.1. Preambuła do ustawy / **211**
 - 6.2.2. Zakres zadań administracji publicznej / **212**
 - 6.2.3. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i sprawozdanie z jego realizacji / **219**
 - 6.2.4. Obowiązek denuncjacji / **222**
- 6.3. Nowe regulacje / **223**
 - 6.3.1. Gminne zespoły interdyscyplinarne / **223**
 - 6.3.2. Procedura „Niebieskie Karty” / **228**
 - 6.3.3. Odebranie dziecka z rodziny / **230**
 - 6.3.4. Zakaz stosowania kar cielesnych / **235**
- 6.4. Cywilny nakaz opuszczenia mieszkania / **240**
- 6.5. Izolacja sprawcy od ofiary – nowe zadania Policji? / **246**
 - 6.5.1. Nowelizacja ustawy o Policji – zatrzymanie porządkowe / **247**
 - 6.5.2. Zatrzymanie procesowe w nowelizacji kodeksu postępowania karnego / **249**
- 6.6. Zakaz zbliżania się i nakaz opuszczenia lokalu w znnowelizowanym kodeksie karnym / **253**
 - 6.6.1. Zakaz zbliżania się i nakaz opuszczenia lokalu jako środki karne / **254**

6.6.2.	Środki probacyjne /	258
6.6.3.	Inne zmiany w kodeksie karnym /	262
6.7.	Nowelizacja kodeksu postępowania karnego /	264
6.7.1.	Nowelizacja z 2009 r. – art. 275 kodeksu postępowania karnego /	264
6.7.2.	Nakaz opuszczenia lokalu jako nowy środek zapobiegawczy /	270
6.8.	Przepisy kodeksu karnego wykonawczego /	278
6.9.	Podsumowanie /	282
Uwagi końcowe /		285
Bibliografia /		291
Akty prawne /		307
Orzecznictwo /		315
Strony internetowe /		317

Wykaz skrótów

- EKPCz** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.w.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja CEDAW** Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71)
- konwencja o prawach dziecka** Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788)

- MPPGSIK** Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169),
- MPPOiP** Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- u.p.** ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.)
- u.p.p.r.** ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.)
- u.pr.** ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn.zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.)
- u.ś.f.ś.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.)
- u.w.r.s.p.** ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.)
- u.w.t.p.a.** ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
- zm.u.p.p.r. /
nowelizacja
z 2010 r.** ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 842)

Inne

- BAS** Biuro Analiz Sejmowych

CBOS	Centrum Badania Opinii Społecznej
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
KGP	Komenda Główna Policji
M.P.	Monitor Polski
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
NL	Niebieska Linia
OBOP	Ośrodek Badania Opinii Publicznej
OJ	Official Journal
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PiP	Państwo i Prawo
Pr. i Pł.	Prawo i Płeć
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
St. Praw.	Studia Prawnicze
UE	Unia Europejska
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy

Wstęp

Zjawisko przemocy w rodzinie jest jednym z najpoważniejszych problemów społecznych. Jest przy tym problemem interdyscyplinarnym, a co za tym idzie, skuteczne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie powinno obejmować szereg działań i obszarów, poczynając od profilaktyki, kończąc na ściganiu i karaniu sprawców. Kluczowym aspektem przeciwdziałania tej przemocy – ze względu na jej charakter – jest zapewnienie przez państwo bezpieczeństwa osobie doświadczającej przemocy w rodzinie, ważne nie tylko dla osiągnięcia celów ewentualnego postępowania karnego prowadzonego przeciwko sprawcy przemocy w rodzinie, lecz przede wszystkim dla realizacji praw człowieka ofiary przemocy. Bezpieczeństwo ofiary przemocy w rodzinie powinno być zapewnione poprzez odizolowanie od niej sprawcy przemocy. Specjaliści zajmujący się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie od dawna podnoszą w szczególności, że wspólnie zajmowane mieszkanie lub dom powinien opuścić sprawca przemocy w rodzinie, a nie ofiara, która często jest zmuszona szukać schronienia u rodziny, znajomych czy w ośrodkach prowadzonych przez samorząd. Postulują oni wprowadzenie szerokich możliwości decydowania przez odpowiednie służby o zakazie kontaktów sprawcy z ofiarą, zakazie zbliżania się przez sprawcę do ofiary oraz nakazie opuszczenia przez sprawcę lokalu. Tych form izolacji sprawcy od ofiary dotyczyć będzie niniejsza monografia.

Co istotne, izolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary może dotyczyć różnych etapów postępowania karnego, w tym postępowania przygotowawczego, postępowania toczącego się przed sądem, a także etapu wyrokowania, a zatem sytuacji, gdy sprawca przemocy w rodzinie ma określony w danym postępowaniu status – podejrzanego, oskarżonego lub skazanego. Izolacja sprawcy od ofiary może również dotyczyć sytuacji, gdy nie toczy się żadne postępowanie przeciwko sprawcy. Stąd za zasadne uznano użycie w tytule monografii pojęć „sprawca” oraz

„ofiara”, a także odwołanie się do sformułowania „przemoc w rodzinie”, które nie wskazuje na etap postępowania i konkretną penalizację danego czynu. Jak zostało to przedstawione w monografii, przemoc w rodzinie może bowiem wyczerpywać znamiona różnych przestępstw.

Przedmiotowy zakres monografii odwołuje się również do sytuacji, w której nie toczy się żadne postępowanie przeciwko sprawcy, a jego izolacja od ofiary jest konieczna. Należy w tym miejscu podkreślić, że w wielu ustawodawstwach to nie (dopiero) sąd w danym postępowaniu, a policjant – natychmiast, gdy mamy do czynienia z przemocą, bez względu na ewentualne wszczęcie postępowania prowadzonego w sprawie i bez względu na jego etap – decyduje o nałożeniu na sprawcę przemocy w rodzinie zakazu zbliżania się, zakazu kontaktów i nakazu opuszczenia lokalu.

Przedstawienie kwestii izolacji sprawcy od ofiary w sprawach o przemoc w rodzinie ograniczone zostało w monografii do zakresu objętego przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 842). Poszczególne możliwości izolacji sprawcy od ofiary zostały zatem przeanalizowane na gruncie przepisów u.p.p.r. przyjętej w 2005 r. oraz nowelizacji ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), której dokonała wówczas u.p.p.r. Pod uwagę wzięłam również regulacje zm.u.p.p.r. (często nazywaną w monografii „nowelizacją z 2010 r.”), tj. przepisów wprowadzonych w 2010 r. w samej u.p.p.r. oraz w szczególności w k.k. oraz ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.). W monografii prezentuję ewolucję rozwiązań prawnych, od mechanizmów szczątkowych wprowadzonych w 2005 r., do instytucji z 2010 r. – pełniejszych i bardziej kompleksowych, choć nadal, w mojej ocenie, niedoskonałych. W tym celu przyjąłam chronologiczną strukturę przedstawienia poszczególnych możliwości izolacji sprawcy od ofiary, stopniowo wprowadzanych do polskiego porządku prawnego.

Co istotne, w monografii skoncentrowałam się na treści i brzmieniu przepisów i przez analizę tej treści i brzmienia przedstawiłam możliwości, jakie daje polski system prawny w zakresie izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary. Kwestię tę analizowałam w oparciu o dokumenty źródłowe, w tym o rekomendacje i zalecenia organów międzynaro-

dowych, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opinie i uwagi uczestników procesu ustawodawczego w Polsce, a także projektowane i obowiązujące akty prawne krajowe i zagraniczne oraz akty prawa międzynarodowego.

Poszczególne rozdziały monografii zawierają szczegółowe omówienie i analizę przepisów wyżej wskazanych ustaw z 2005 i 2010 r. w zakresie izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary, przy czym kwestia ta została w monografii przedstawiona na szerokim tle innych przepisów tych ustaw. W ten sposób pokazany został kontekst przepisów dotyczących izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary i ich relacja do innych wprowadzonych wówczas regulacji, a także znaczenie innych regulacji prawnych dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ze względu na fakt, iż niniejsza monografia stanowi jedną z pierwszych i nielicznych prac prawniczych dotyczących przemocy w rodzinie, za celowe uznałam także zawarcie w niej obszernych wyjaśnień i omówienia zagadnień związanych z jej przedmiotem, a pewne aspekty problemu przemocy w rodzinie przedstawiłam w sposób interdyscyplinarny.

Analizę obowiązujących regulacji prawnych poprzedziłam omówieniem przebiegu procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia tych przepisów. Miałam okazję osobiście brać udział w tych procesach. Dlatego też nie oparłam się pokusie, żeby informacje uzyskane na zasadzie „obserwacji uczestniczącej” przekazać czytelnikowi. Pozwalają one nie tylko prześledzić tok procesu legislacyjnego, lecz także odtworzyć atmosferę prac nad poszczególnymi przepisami oraz wykazać, jaką wagę i znaczenie im wówczas nadawano. W szczególności chodziło o zwrócenie uwagi, na jakie regulacje kładziono nacisk wtedy, w parlamentarnych debatach, o próbę wyjaśnienia, dlaczego tematyka izolacji sprawcy od ofiary „zginęła” w dyskusji, która skupiała się przede wszystkim na zakazie stosowania kar cielesnych wobec małoletnich i odebraniu dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego. Dyskusja ta świadczy o priorytetach polskiego ustawodawcy przy uchwalaniu ustaw w 2005 i 2010 r. Ponadto, niejako przy okazji, wskazuje na niskie usytuowanie praw kobiet w hierarchii społecznie chronionych wartości oraz pokazuje kulturę tworzenia prawa w Polsce. Stąd omówienie w monografii przebiegu prac parlamentarnych.

Należy wspomnieć, że w monografii są zamiennie używane pojęcia „przemoc w rodzinie” oraz „przemoc domowa”, to ostatnie jako wierne tłumaczenie angielskiego wyrażenia *domestic violence*, określającego przemoc w rodzinie, użytego przykładowo w Konwencji Rady Europy

z 2011 r. o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

W rozdziale I monografii zostały omówione zagadnienia dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie, w szczególności definicje tego pojęcia oraz tzw. cykl przemocy w rodzinie. Dla zobrazowania skali zjawiska przemocy w rodzinie została dokonana analiza danych statystycznych dotyczących zjawiska, w tym informacji gromadzonych przez Policję i danych sądowych oraz szacunków liczbowych co do rozmiarów zjawiska przemocy w rodzinie wynikających z badań opinii publicznej. Rozdział I zawiera zatem najbardziej istotne informacje dotyczące charakteru i skali przemocy domowej, uzasadniające potrzebę podejmowania przez organy państwa specjalnych działań, w szczególności w zakresie izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary.

W rozdziale II monografii zostały z kolei przedstawione regulacje dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie – ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestię izolacji sprawcy od ofiary – zawarte w aktach prawa międzynarodowego, w tym w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych, a także postanowienia zawarte w innych dokumentach międzynarodowych. Dokumenty te zostały przedstawione z uwzględnieniem podziału na trzy systemy prawne – Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Ponadto dokonana została analiza opinii i rekomendacji wydanych przez organy i ciała nadzorujące przestrzeganie przedmiotowych aktów prawnych, a także orzecznictwo ETPCz w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Przemoc w rodzinie została w ten sposób ukazana jako problem naruszania praw człowieka oraz podstawa do międzynarodowej odpowiedzialności władz państwa-strony Konwencji lub Paktu za zaniechania w zakresie jej przeciwdziałania, w szczególności brak izolacji sprawcy od ofiary. Na zakończenie rozdziału II zostało zaprezentowane jedno z zagranicznych ustawodawstw uważanych za wzorcowe w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i izolacji sprawcy przemocy od ofiary, tj. austriacka ustawa o ochronie przed przemocą w rodzinie.

W rozdziale III monografii został omówiony proces legislacyjny w zakresie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, uchwalonej dnia 29 lipca 2005 r., ze szczególnym uwzględnieniem kwestii izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary. Przedstawiono prace ustawodawcze nad projektem regulacji, poczynając od postulatów organizacji pozarządowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ofierze prze-

mocy w rodzinie bez względu na etap postępowania w sprawie oraz odpowiadającej na te postulaty koncepcji przepisów, opracowanej przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, przez konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe projektu ustawy prowadzone przez jego wnioskodawcę z członkami rządu, aż do przyjęcia projektu przez Radę Ministrów. Następnie w rozdziale tym została dokonana analiza kolejnych etapów procesu ustawodawczego, tj. prace nad rządowym projektem u.p.p.r., prowadzone w Sejmie RP, w szczególności w komisjach sejmowych, a także w Senacie RP. W rozdziale zostały uwzględnione również opinie, które opracowano lub zlecono na potrzeby tego procesu ustawodawczego przez sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz lub senackie Biuro Legislacyjne. Analiza przedstawiona w rozdziale została oparta na dokumentach źródłowych, w szczególności na projektach aktów prawnych, a także na opiniach opracowanych w procesie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, dotyczących tych projektów, jak również na stenogramach z posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu oraz posiedzeń komisji sejmowych i senackich. Ta sama metoda badań została zastosowana w przypadku procesu nowelizacji ustawy, rozpoczętego w 2007 r.

Rozdział IV monografii zawiera omówienie i ocenę regulacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w brzmieniu uchwalonym w 2005 r. Stosunkowo ogólnie przedstawione zostały przepisy dotyczące zadań i obowiązków administracji ujętych w ustawie, definicje ustawowe oraz preambuła ustawy. Na tle tych regulacji zostały obszernie omówione przepisy dotyczące izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary, których celem miało być zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. W ten sposób pokazane zostały efekty prac legislacyjnych i ustawodawczych przedstawionych w rozdziale III niniejszej monografii oraz sposób i poziom realizacji postulatów środowisk pozarządowych w zakresie ochrony ofiary przemocy domowej przed sprawcą.

Kolejny, V rozdział zawiera analizę procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tj. zm.u.p.p.r., ze szczególnym uwzględnieniem kwestii izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary. Pokazana została geneza nowelizacji ustawy, „małe” nowelizacje ustawy z 2009 i 2010 r., w tym przeniesienie określonych rozwiązań z u.p.p.r. do k.p.k., następnie projekty – rządowy i poselski – nowelizacji ustawy oraz planowana w 2008 r. inicjatywa obywatelska, czyli projekt autorstwa Fundacji „Razem Lepiej”. Następnie

w rozdziale tym zostały przedstawione poszczególne etapy procesu ustawodawczego, w sposób analogiczny do metody zastosowanej w rozdziale III.

W ostatnim rozdziale monografii dokonano oceny regulacji wprowadzonych do polskiego systemu prawnego w drodze nowelizacji z 2010 r. W rozdziale przedstawiona została ewolucja – od 2005 r. – rozwiązań zawartych w u.p.p.r., a także w innych ustawach, w szczególności w k.k. oraz k.p.k. Przepisy wprowadzone w 2010 r. dotyczące izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary omówiono szeroko, na tle i w kontekście pozostałych przepisów wówczas wprowadzonych lub znowelizowanych, dotyczących w szczególności zadań i obowiązków administracji ujętych w u.p.p.r., definicji ustawowych oraz preambuły do ustawy.

Analiza procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia w 2005 i 2010 r. przepisów, na których koncentruję się w niniejszej monografii, a także analiza treści norm wprowadzonych do polskiego systemu prawnego została dokonana nie tylko na podstawie dokumentów, lecz także w oparciu, jak wskazałam wcześniej, o moje doświadczenia zawodowe. Od 2002 r. pracowałam bowiem w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, współpracując najpierw z panią minister Izabelą Jarugą-Nowacką, a następnie z panią profesor Magdaleną Środą. Miałam w ten sposób unikalną możliwość obserwowania i uczestnictwa w próbie wprowadzenia w 2005 r. do polskiego porządku prawnego instytucji dotyczących izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary. Jak określała to później pani minister Izabela Jaruga-Nowacka, wówczas, w 2005 r., ustawie „wyrwano zęby”. W monografii chcę pokazać, że w 2010 r., podobnie jak w 2005 r., zabrakło decyzji polskiego ustawodawcy o wprowadzeniu tych szczególnych mechanizmów do systemu prawnego. Mimo że do ustawy oraz innych, powiązanych z nią aktów prawnych, wprowadzono pewne „zęby”, jak nazywała to Izabela Jaruga-Nowacka, czyli instytucje izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary, to nadal są one niedoskonałe i niewystarczające dla skutecznej izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary.

Niniejsza monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej, napisanej pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Eleonory Zielińskiej, obronionej w Instytucie Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w czerwcu 2012 r. Dlatego też,

korzystając z okazji, chciałabym podziękować Promotorce mojej rozprawy – Pani Profesor Eleonorze Zielińskiej – za precyzyjne, merytoryczne sugestie i propozycje co do zakresu rozprawy, a także za duże zaufanie i wsparcie, dzięki którym miałam możliwość przeprowadzenia moich badań i sformułowania samodzielnych wniosków rozprawy. Panom Profesorom – Piotrowi Kruszyńskiemu i Ryszardowi A. Stefańskiemu bardzo dziękuję, że mimo wielu innych zobowiązań podjęli się recenzji oraz tak życzliwie przyjęli moją rozprawę, podnosząc jednocześnie pewne uwagi, które mogłam uwzględnić w niniejszej publikacji. Dziękuję ponadto członkom Rady Naukowej Instytutu Prawa Karnego WPiA UW za szeroką, merytoryczną dyskusję podczas mojej obrony. Szczególne podziękowania należą się za inspirujące pytania postawione mi podczas obrony przez Panie Profesorki – prof. dr hab. Ewę Gruzę, prof. dr hab. Małgorzatę Król-Bogomilską, prof. dr hab. Monikę Płatek, prof. dr hab. Marię Rogacką-Rzewnicką, a także przez Krzysztofa Śmiszka, Prezesa Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego. Dziękuję również Pani dr Barbarze Namysłowskiej-Gabrysiak z Instytutu Prawa Karnego WPiA UW – bez jej pomocy z pewnością nie napisałabym mojej rozprawy doktorskiej tak szybko. Moja rozprawa nie powstałaby także bez konstruktywnych uwag i kreatywnych podpowiedzi Marcina Anaszewicza, który służył mi swoim wsparciem zawsze, gdy go potrzebowałam.

Rozdział I

Przemoc w rodzinie

1.1. Uwagi wstępne

W niniejszym rozdziale zostaną omówione zagadnienia dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie, w tym definicje tego pojęcia oraz tzw. cykl przemocy w rodzinie. Dla zobrazowania skali zjawiska przemocy w rodzinie zostanie dokonana analiza danych statystycznych dotyczących zjawiska, w tym informacji gromadzonych przez Policję i danych sądowych oraz szacunków liczbowych co do rozmiarów zjawiska przemocy w rodzinie wynikających z badań opinii publicznej. Wiedza na temat skali i charakteru zjawiska przemocy w rodzinie, w tym cyklu przemocy w rodzinie, oraz na temat sytuacji psychologicznej osób jej doświadczających, powinna stanowić podstawę dla tworzenia i stosowania regulacji prawnych mających na celu zapobieganie temu zjawisku i zwalczanie go. Bez tej wiedzy nie jest możliwa również analiza i ocena regulacji prawnych, tym bardziej, że z przemocą w rodzinie wiąże się szereg mitów i stereotypów, z pewnością utrudniających walkę z nią. Poniżej zostaną wskazane najbardziej istotne informacje dotyczące przemocy domowej, uzasadniające potrzebę podejmowania przez organy państwa specjalnych działań, w szczególności w zakresie izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary.

1.2. Definicje pojęcia przemocy w rodzinie

Istnieje szereg definicji terminu „przemoc w rodzinie”, zwanej inaczej przemocą domową¹. W doktrynie zwraca się uwagę na szerokie i wąskie definicje tego pojęcia, zależne od przyjętych założeń, a także na rozróżnienie definicji formułowanych przez prawników oraz tych formułowanych przez psychologów. Mianowicie, w definicjach przemocy w rodzinie opracowanych przez psychologów podkreśla się intencję jako kluczowy element przemocy w rodzinie, wskazując, że jest to akt dokonywany z intencją lub postrzegany jako mający taką intencję. Za pewnego rodzaju kompromis między szerokimi i wąskimi definicjami przemocy w rodzinie jest uznawana definicja przyjęta przez Radę Europy, zgodnie z którą przemoc domowa to każde działanie jednego z członków rodziny lub zaniedbanie, które zagraża życiu, cielesnej i psychicznej integralności lub wolności innego członka tej samej rodziny bądź poważnie szkodzi rozwojowi jego (jej) osobowości². Z kolei według definicji przemocy w rodzinie sformułowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych, termin ten określa działania i zaniechania występujące w różnych związkach międzyludzkich. W wąskim znaczeniu jest on używany dla określenia przypadków ataku fizycznego, mogącego przyjąć formę przemocy fizycznej – działań takich jak szturchanie, szczypanie, klucie, kopanie, uderzanie, bicie pięścią, duszenie, przypalanie, pchnięcie nożem, oblanie wrzątkiem lub kwasem, podpalenie; a także przemocy seksualnej. W szerszym znaczeniu termin ten obejmuje każdą formę przemocy w sytuacji, gdy ofiarę lub sprawcę łączy lub łączył związek osobisty. Według ONZ przemoc w rodzinie obejmuje również fizyczne, psychiczne i seksualne maltretowanie dziecka, maltretowanie i zaniedbywanie osób starszych, przemoc między rodzeństwem, maltretowanie rodziców przez dzieci³.

Kluczowe znaczenie dla działań prawnych w zakresie zwalczania zjawiska przemocy domowej w Polsce ma definicja legalna terminu „przemoc w rodzinie” zawarta w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. Należy podkreślić,

¹ Jak wyjaśniono we wstępie niniejszej monografii, terminy „przemoc w rodzinie” oraz „przemoc domowa” używane są w książce zamiennie.

² *Uwagi do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* – druk 3639, z dnia 26 stycznia 2005 r., opracowane przez J. Szymańczak, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&3639>.

³ H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 19.

że jest to pierwsza definicja tego terminu określona w przepisach polskiego prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z definicją ujętą w art. 2 pkt 2 u.p.p.r., przemoc w rodzinie stanowi jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny (w rozumieniu definicji określonej w art. 2 pkt 1 u.p.p.r.), 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.

Opracowując definicję pojęcia „przemoc w rodzinie”, zawartą w ustawie, projektodawcy ustawy wzorowali się na roboczej definicji przyjmowanej przez polskich specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, według której przemoc domowa to zamierzone i wykorzystujące przewagę sił działanie przeciw członkowi rodziny, naruszające prawa i dobra osobiste, powodujące cierpienie i szkody⁴. Zgodnie z tą roboczą definicją przemoc domowa to działanie dokonywane w ramach rodziny przez jednego z jej członków przeciwko pozostałym, z wykorzystaniem istniejącej lub stworzonej przez okoliczności przewagi sił lub władzy, godzące w ich prawa lub dobra osobiste, a w szczególności w ich życie lub zdrowie (fizyczne i psychiczne), powodujące u nich szkody lub cierpienie. Robocza definicja podkreśla, że w przemocy w rodzinie najbardziej istotna jest demonstracja i wykorzystanie siły lub władzy w sposób, który jest krzywdzący dla innych członków rodziny⁵. Przemoc w rodzinie, zgodnie z roboczą definicją, charakteryzuje się więc tym, że jest intencjonalna, a sprawca działa w sposób zamierzony. Po drugie, przemoc ta ma miejsce w sytuacji, gdy siły są nierównomierne, a jedna ze stron ma przewagę nad drugą (ofiara jest słabsza, a sprawca silniejszy). Przemoc narusza prawa i dobra osobiste oraz powoduje cierpienie oraz szkody. Sprawca, wykorzystując przewagę siły, narusza więc prawa ofiary i naraża jej zdrowie na szkody, zaś doświadczanie cierpienia sprawia, że ofiara ma mniejszą zdolność do samoobrony⁶.

⁴ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 83.

⁵ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, http://www.parpa.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=96.

⁶ Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, <http://www.niebieskalinia.pl/index.php?assign=przemoc>.

Sylwia Spurek – doktor nauk prawnych; w 2004 r. ukończyła aplikację legislacyjną; autorka kilkudziesięciu publikacji dotyczących problemu przemocy w rodzinie, a także kwestii równego traktowania i dyskryminacji; wykładowczyni na studiach podyplomowych Gender Studies na Uniwersytecie Warszawskim oraz Polskiej Akademii Nauk; członkini Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Polskiego Towarzystwa Legislacyjnego; certyfikowana specjalistka w zakresie pomocy ofiarom przemocy (Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”). Specjalizuje się również w prawie państwowym i administracyjnym, w tym w kwestiach procesu stanowienia prawa, lobbingu i rzecznictwa interesów oraz dostępu do informacji publicznej. Obecnie jest radcą Prezesa Rady Ministrów w Departamencie Prawnym KPRM.

- Publikacja przedstawia prawne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Autorka, prezentując instytucje prawne służące izolacji sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary, koncentruje się na takich środkach, jak:
 - zakaz zbliżania się sprawcy do ofiary;
 - zakaz kontaktów sprawcy z ofiarą;
 - nakaz opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą.
- Analiza przeciwdziałania przemocy w rodzinie prowadzona jest w oparciu o dokumenty źródłowe, w tym rekomendacje organów międzynarodowych, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także obowiązujące akty prawne krajowe i zagraniczne oraz akty prawa międzynarodowego.
- Książka adresowana jest w szczególności do członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych i komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, pracowników socjalnych, funkcjonariuszy Policji, prokuratorów, sędziów, a także nauczycieli, lekarzy i kuratorów.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4183-7



9 788326 441837

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl