



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30-03-2020 r.

Adam Bodnar

XI.518.13.2020.AS

**Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister!

Podjęte w ostatnich tygodniach przez władze państwowe działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie zakażeń wirusem SARS-CoV-2 w bezprecedensowy sposób zmieniły rytm codziennego życia społeczeństwa i funkcjonowania większości instytucji państwowych i samorządowych. Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie rozwoju epidemii jest zadaniem, które wymaga od władz publicznych zastosowania wyjątkowych środków zaradczych, a zapewnienie w tym okresie sprawnego funkcjonowania instytucji państwowych, w tym także podległego Pani resortu, może być szczególnie utrudnione, co przyjmuję – w świetle zaistniałych okoliczności – za zrozumiałe.

Niezależnie od powyższych wyzwań, jako Rzecznik Praw Obywatelskich stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, **pragnę zaapelować o uwzględnienie wpływu stosowanych środków zaradczych na sytuację osób doświadczających przemocy domowej.** Jest to szczególnie istotne biorąc pod uwagę zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 522), w zakresie dalszego ograniczenia konstytucyjnej wolności przemieszczania się, co dla osób pozostających w relacjach z osobą stosującą przemoc wiąże się ze zwiększonym ryzykiem dla zdrowia i życia.

W pierwszej kolejności pragnę wskazać na alarmujące dane o gwałtownym wzroście zgłoszeń przypadków przemocy domowej w państwach, które – podobnie jak Polska – podjęły próby ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa zalecając zachowanie społecznego dystansu, pracę i naukę w domu, czy ograniczenie wyjść z domu do niezbędnego minimum. Jak wskazują np. doświadczenia chińskich organizacji pozarządowych, w okresie

obowiązkowej kwarantanny liczba zawiadomień o przypadkach przemocy wzrosła niemal trzykrotnie w porównaniu do danych dotyczących tego okresu w roku poprzednim¹. **Związek pomiędzy wprowadzeniem środków zaradczych w postaci kwarantanny a gwałtownym wzrostem raportowanych przypadków przemocy** odnotowały także organizacje pozarządowe w Stanach Zjednoczonych, analizując przyczyny wyższej liczby połączeń z infoliniami dla pokrzywdzonych przemocą². Podobne obawy wyrazili także eksperci Federalnego Związku Niemieckich Śledczych³, jak również brytyjskich organizacji non-profit⁴.

Podkreślenia wymaga, że **przewidywania dotyczące możliwości gwałtownego wzrostu liczby przypadków użycia przemocy wobec osób najbliższych w czasie epidemii są uzasadnione także czynnikami psychologicznymi** – strach przed zakażeniem, poczucie braku kontroli nad biegiem wydarzeń, czy potencjalne pogorszenie sytuacji materialnej, mogą bowiem działać jako stresory prowadzące do wybuchów agresji wobec osób najbliższych.

Dodatkowo chciałbym zaznaczyć, że **konieczność przeciwdziałania nasilającej się przemocy domowej w czasie epidemii została umieszczona na szczycie listy kluczowych zadań państw przy opracowywaniu strategii reakcji na wirusa SARS-CoV-2**, przedstawionej przez Zastępczynię Dyrektora Wykonawczego UN Women Åsę Regnér⁵. Przywołując przykłady epidemii wirusa Zika i Ebola Åsa Regnér podkreśliła, że ograniczenie możliwości przemieszczania się z jakiegokolwiek powodu jest szczególnie niebezpieczne dla kobiet, które w czasie kwarantanny są zmuszone do ciągłego przebywania z osobą stosującą przemoc⁶. Obawy Organizacji Narodów Zjednoczonych w tym zakresie należy uznać za wysoce prawdopodobne, zwłaszcza jeśli zestawimy je z danymi zaczerpniętymi z „Informacji dotyczącej realizacji przez Policję procedury

¹ Zob. Zhang Wanqing, Sixth Tone, “Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic”, dostępny: <https://www.sixthtone.com/news/1005253/domestic-violence-cases-surge-during-covid-19-epidemic> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

² Zob. Melissa Godin, Time, “As Cities Around the World Go on Lockdown, Victims of Domestic Violence Look for a Way Out”, dostępny: <https://time.com/5803887/coronavirus-domestic-violence-victims/> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

Suzanne Hirt, Andrea Ball, Katie Wedell, USA Today “Children more at risk for abuse and neglect amid coronavirus pandemic, experts say”, dostępny: <https://eu.usatoday.com/story/news/investigations/2020/03/21/coronavirus-pandemic-could-become-child-abuse-pandemic-experts-warn/2892923001/> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

Tim Willert, Oklahoman, “Coronavirus in Oklahoma: Cases of domestic violence, child abuse expected to climb”, <https://oklahoman.com/article/5658320/coronavirus-in-oklahoma-cases-of-domestic-violence-child-abuse-expected-to-climb> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

³ Zob. Handelsblatt, “VIRUS: Bund Deutscher Kriminalbeamter warnt vor Ausgangsbeschränkungen”, <https://www.handelsblatt.com/dpa/wirtschaft-handel-und-finanzen-virus-bund-deutscher-kriminalbeamter-warnt-vor-ausgangsbeschraenkungen/25667682.html> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

⁴ Zob. Maya Oppenheim, Independent, Coronavirus: Charities offering online support to domestic abuse victims amid concerns violence could soar, dostępny: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-isolation-domestic-abuse-help-charities-a9407716.html> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

⁵ Zob. Checklist for COVID-19 response by UN Women Deputy Executive Director Åsa Regnér, dostępny: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/3/news-checklist-for-covid-19-response-by-ded-regner> (dostęp: 24 marca 2020 r.).

⁶ Ibid. pkt 1.

„Niebieskie Karty” w 2018 r.”, które od lat jasno wskazują, że osobami pokrzywdzonymi przemocą najczęściej są kobiety i małoletni⁷.

W nawiązaniu do powyższego pragnę podkreślić, że **niezwykle trudne okoliczności, w jakich się obecnie znajdujemy, nie mogą powodować, że osoby zagrożone przemocą domową zostaną pozostawione bez niezbędnego wsparcia**. Należy przypomnieć, że **przemoc w rodzinie stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka**, a zapewnienie osobom pokrzywdzonym pomocy jest zobowiązaniem wynikającym z szeregu aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę, m.in. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸, Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁹, czy Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹⁰.

Rozumiejąc, że potrzeba opanowania wirusa SARS-CoV-2 pociąga za sobą zmiany w funkcjonowaniu instytucji państwowych i samorządowych przez najbliższe tygodnie, w tym także jednostek świadczących pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, jako Rzecznik Praw Obywatelskich i niezależny organ ds. równego traktowania, **apeluję o podjęcie przez Panią Minister analizy funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w okresie epidemii** i okazanie jednostkom realizującym zadania w tym obszarze wszelkiej możliwej pomocy w celu niezwłocznego zmodyfikowania dotychczasowego sposobu działania, w tym poprzez wydanie odpowiednich wytycznych lub zaleceń.

Pragnę podkreślić, że **konieczne jest zapewnienie, aby usługi z zakresu poradnictwa** medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego – mimo braku możliwości kontaktu osobistego – **były świadczone w sposób nieprzerwany**, w trybie telefonicznym lub zdalnym. Uważam również, że **należy utrzymać funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych** – za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość. Biorąc pod uwagę realne ryzyko wzrostu przypadków przemocy domowej, **szczególne znaczenie ma teraz obowiązek monitorowania przez członków grup roboczych sytuacji rodzin, w których przemoc wystąpiła, lub co do których istnieje takie podejrzenie**¹¹. Należy wskazać, że konieczne może być poświęcenie uwagi także tym rodzinom, co do których nastąpiło zakończenie

⁷ W 2015, 2016, 2017 i 2018 kobiety odpowiednio 71,15%, 72,91%, 73,47% oraz 73,82% ogółu ofiar przemocy w rodzinie. Zob. Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2015-2018 r. <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html> (dostęp: 26 marca 2020 r.).

⁸ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁹ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

¹⁰ Konwencja sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).

¹¹ Zob. art. 9b ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218, t.j.).

procedury „Niebieskiej Karty”, na podstawie § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta"¹². Pozwolę sobie w tym miejscu przypomnieć, że rekomendację wprowadzenia obowiązku okresowego monitorowania sytuacji osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury przedstawiałem wielokrotnie, m.in. w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów ze stycznia 2019 r., przekazanym następnie Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹³. Jest to tym bardziej uzasadnione biorąc pod uwagę czasowe zawieszenie zajęć szkolnych, co znacznie ograniczyło możliwość szybkiego wykrycia przypadków krzywdzenia nieletnich – warto bowiem wskazać, że obowiązek zawiadomienia o przestępstwie z użyciem przemocy przez osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły takie podejrzenie, tj. m.in. nauczycieli, stanowił ważny element całego systemu.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), **zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przeprowadzenie analizy dostępności świadczeń określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ze wskazaniem aktualnego sposobu funkcjonowania zapewniających je jednostek, jak również o uzupełnienie baz teleadresowych dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa o poniższe dane.** W szczególności istotne są informacje, w jaki sposób – mając na uwadze stan epidemii – osoba pokrzywdzona może uzyskać określony typ wsparcia, tj. czy dana jednostka:

- ma możliwość udzielenia schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie osobom w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, i czy dysponuje procedurą mającą na celu zniwelowanie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2;
- prowadzi poradnictwo psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne za pomocą środków komunikowania się na odległość, np. telefonicznie, mailowo, za pomocą komunikatorów internetowych; jeśli tak, to za pośrednictwem jakich kanałów, ze wskazaniem typu i godzin świadczenia określonej usługi i z uwzględnieniem form komunikacji dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności osób głuchych i słabosłyszących.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w związku z pracami Sejmu RP nad ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych

¹² Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245.

¹³ Wystąpienie z 28 stycznia 2019 r., ozn.: XI.518.1.2019, dostępne:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20nowelizacji%20ustawy%20o%20przeciwdzia%C5%82aniu%20przemocy%20w%20rodzinie.pdf>

nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 299), przedstawiłem Pani Marszałek Sejmu Elżbiecie Witek¹⁴ krytyczne uwagi dotyczące tego projektu, w tym dotyczące przepisów wpływających na efektywność systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, tj. brak ujęcia w katalogu tzw. „spraw pilnych” nakazania opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie¹⁵ oraz wstrzymania wykonania tytułów wykonawczych dotyczących eksmisji sprawców przemocy domowej (art. 15 zzu projektu ustawy).

Uwzględniając ryzyko nagłego, nawet kilkukrotnego wzrostu liczby przypadków przemocy, będę zobowiązany za potraktowanie sprawy jako pilnej i przekazanie ww. analizy, jak również baz teleadresowych uzupełnionych o wskazane dane, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W mojej ocenie **jest niezwykle istotne, aby wszystkie osoby, które przebywają teraz w izolacji społecznej miały pewność, że w razie potrzeby uzyskają niezbędne wsparcie, a sprawcy przemocy w rodzinie – w jakiegokolwiek jej formie: psychicznej, fizycznej, seksualnej, czy ekonomicznej – nie unikną odpowiedzialności za swoje zachowania wobec osób najbliższych.** W aktualnej sytuacji musimy zapewnić kompleksowe podejście gwarantujące bezpieczeństwo osobiste mieszkańców naszego kraju, a zwłaszcza kobiet i dzieci, które są szczególnie narażone na przemoc. Zwrócenie uwagi przez Panią Minister na tę problematykę w wystąpieniach publicznych związanych ze zwalczaniem epidemii wydaje się zatem niezwykle istotne i bardzo liczę na aktywność również w tym zakresie.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Mikołaj Pawlak
Rzecznik Praw Dziecka

Pani Anna Schmidt-Rodziewicz
Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania

¹⁴ Opinia z dnia 26 marca 2020 r., ozn.: V.7100.5.2020, dostępne:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Marsza%C5%82ka%20Sejmu%20ws%20specustawy%20o%20korona%20wirusie%2C%2026.03.2020.pdf>

¹⁵ Art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.