

Ustawa
z dnia....
o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Art. 1. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390, z 2019 r. poz. 730) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:
„o przeciwdziałaniu przemocy domowej”;

- 2) preambuła ustawy otrzymuje brzmienie:

„Uznając, że rodzina jest podstawowym dobrem społeczeństwa, którego ochrona jest konstytucyjnym obowiązkiem władz Rzeczypospolitej Polskiej, a fizyczna i psychiczna przemoc stanowi zagrożenie dla prawidłowego wykonywania jej funkcji – zwłaszcza w zakresie wychowywania dzieci i młodzieży – oraz godzi w osobową godność każdego z jej członków stanowi się, co następuje”;

- 3) w art. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

- 1) „zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej”;

- 4) w art. 2:

- a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) członku rodziny – należy przez to rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128)”;

- b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przemocy domowej – jednorazowe lub powtarzające się umyślne działanie naruszające prawa innej osoby, stanowiące czyn zabroniony, skierowane przeciwko życiu, zdrowiu, nietykalności cielesnej, wolności lub mieniu, do którego dochodzi w rodzinie lub gospodarstwie domowym, między byłymi małżonkami lub osobami pozostającymi we wspólnym pożyciu, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy nie”;

- 5) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Wobec osób stosujących przemoc domową, stosuje się przewidziane w niniejszej ustawie środki mające na celu zapobieganie ich kontaktowaniu się z osobami pokrzywdzonymi oraz oddziaływania korekcyjno-edukacyjne.”;

- 6) w art. 6:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.) lub ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277), chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym w szczególności:

- 1) opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony ofiar przemocy domowej;
- 2) prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania stosowaniu przemocy domowej, w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców;
- 3) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą domową miejsc w ośrodkach wsparcia;
- 4) tworzenie zespołów interdyscyplinarnych.”,

c) w ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony ofiar przemocy domowej”,

d) w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2. opracowywanie i realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową.”,

e) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Do zadań własnych samorządu województwa należy w szczególności:

- 1) opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej;
- 2) inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 3) opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy domowej oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową;
- 4) organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z ochroną rodziny przed przemocą domową”;

7) w art. 7:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do zadań wojewody należy w szczególności:

- 1) opracowywanie materiałów instruktażowych, zaleceń, procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych ze stosowaniem przemocy domowej dla osób realizujących te zadania;
- 2) monitorowanie zjawiska stosowania przemocy domowej;
- 3) powoływanie i odwoływanie Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przemocy Domowej;
- 4) monitorowanie realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przy pomocy Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej;
- 5) nadzór nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej realizowanych przez samorząd gminny, powiatowy i województwa;
- 6) kontrola realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej”;

b) w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) kwalifikacje Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej”;

8) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy w szczególności:

- 1) zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących zjawiska przemocy domowej;
- 2) prowadzenie działań promujących podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków stosowania przemocy domowej;
- 3) powoływanie i odwoływanie Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego;
- 4) monitorowanie realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przy pomocy koordynatora, o którym mowa w pkt 3;
- 5) opracowanie oraz wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 6) opracowywanie i finansowanie programów osłonowych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej;
- 7) finansowe wspieranie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej realizowanych przez:

- a) jednostki samorządu terytorialnego,
- b) organizacje pozarządowe działające na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej,
- c) jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.”;

9) art. 8a otrzymuje brzmienie:

„Art. 8a. Do zadań Prokuratora Generalnego należy opracowywanie i wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.”;

10) w art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„ust. 1. Organy administracji rządowej i samorządowej współdziałają z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków stosowania przemocy domowej.”;

11) w art. 9a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.”,

b) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy domowej w indywidualnych przypadkach.”,

c) ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy domowej.”;

12) w art. 9d po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. W przypadku wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” należy poinformować o tym fakcie osobę, wobec której zastosowano procedurę wraz z pouczeniem jej o przysługujących jej prawach, w tym w szczególności o możliwości zapoznania się z

zebranych materiałem dowodowym, składania wniosków dowodowych, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika.”;

13) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. 1. W celu tworzenia warunków skutecznego przeciwdziałania przemocy domowej Rada Ministrów przyjmie Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej, określający szczegółowe działania w zakresie:

- 1) zapewnienia ochrony i udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą domową;
- 2) oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc domową;
- 3) podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy domowej oraz promowania metod wychowawczych bez użycia przemocy;
- 4) upowszechniania informacji o możliwościach i formach udzielania pomocy zarówno osobom dotkniętym przemocą, jak i stosującym przemoc domową.

2. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej na szczeblu centralnym realizuje koordynator, o którym mowa w art. 8 pkt 3.

3. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej na szczeblu wojewódzkim realizuje koordynator, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3.”;

14) w art. 10a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„10. Tworzy się Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, zwany dalej „Zespołem”, jako organ opiniotwórczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Do zadań Zespołu należy w szczególności:

- 1) inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej;
- 2) monitorowanie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy oraz inicjowanie zmian przepisów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 4) wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 5) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej oraz w sprawach zlecania tych zadań do realizacji przez podmioty wymienione w art. 9 ust. 1;

- 6) opracowanie standardów pomocy ofiarom przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową;
- 7) tworzenie, we współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 9 ust. 1, mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy ofiarom przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową;
- 8) upowszechnianie wyników monitoringu działań w zakresie ochrony rodziny przed przemocą.”;

15) w art. 10b w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) Krajowego Koordynatora Realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej;”;

16) art. 10c ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przewodniczącym Zespołu jest Krajowy Koordynator Realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej.”,

17) art. 11 otrzymuje brzmienie:

„Art. 11. Rada Ministrów składa corocznie Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie do dnia 30 września, sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej.”;

18) w art. 11a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1a. Jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie, swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy domowej czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania.”;

19) art. 12a otrzymuje brzmienie:

„Art. 12. 1. W razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku ze stosowaniem przemocy domowej, funkcjonariusz Policji ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

2. Tryb umieszczania dzieci w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej regulują przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111, z późn. zm.).

3. Decyzję, o której mowa w ust. 1, funkcjonariusz Policji może podjąć wspólnie z lekarzem, lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Przepisy art. 598¹⁰, art. 598¹¹ § 3

i art. 598¹² § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio.

4. Do umieszczenia dziecka u osoby najbliższej niezamieszkującej wspólnie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, procedurę postępowania Policji przy wykonywaniu czynności, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz sposób dokumentowania przeprowadzonych przez Policję czynności, uwzględniając dobro dziecka oraz konieczność właściwego uzasadnienia czynności podjętych przez funkcjonariusza Policji.”;

20) art. 12b otrzymuje brzmienie:

„Art. 12b. 1. Funkcjonariusz Policji, który wykonywał czynności na podstawie art. 12a ust. 1 i ust. 3 ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Do powiadomienia dołącza się uzasadnienie podjętych czynności.

2. Sądu opiekuńczego wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie zbadania zasadności i legalności odebrania dziecka oraz prawidłowości jego dokonania. Do tego postępowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania nieprocesowego. Uczestnikami postępowania są: funkcjonariusz Policji, który dokonał odebrania dziecka, osoba lub instytucja do której przekazano dziecko oraz jego rodzice, opiekunowie prawni lub faktyczni.

3. W celu rozpoznania sprawy, o której mowa w ust. 2 sąd niezwłocznie, nie później, niż w ciągu 24 godzin od otrzymania powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wyznacza posiedzenie. O terminie i miejscu posiedzenia zawiadamia się – w tym za pomocą środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość – rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych odebranego dziecka.

4. Zastępstwo w sprawie, o której mowa w ust. 2 rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych odebranego dziecka przez adwokata lub radcę prawnego jest obowiązkowe.

5. Sąd opiekuńczy rozpoznający sprawę, o której mowa w ust. 2 z urzędu ustanawia rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym odebranego dziecka profesjonalnego pełnomocnika. Nie uchybia to prawu rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych odebranego dziecka do stawienia przed sądem z wybranym przez siebie profesjonalnym pełnomocnikiem. W takiej sytuacji mandat pełnomocnika ustanowionego z urzędu wygasa.

6. Sąd opiekuńczy po rozpoznaniu sprawy, o której mowa w ust. 2 sąd wydaje postanowienie, które uzasadnia pisemnie z urzędu w ciągu trzech dni od daty wydania. Odpis postanowienia wraz z uzasadnieniem niezwłocznie doręcza się stronom.

7. Od postanowienia sądu opiekuńczego w przedmiocie odebrania dziecka, zażalenie przysługuje do Sądu Okręgowego wszystkim uczestnikom postępowania w terminie siedmiu dni od daty doręczenia jego odpisu wraz z uzasadnieniem. Sąd Okręgowy rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu jawnym w terminie siedmiu dni od daty jego wpływu.

8. Minister sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, sposób wykonywania przez sąd opiekuńczy czynności, o których mowa w ust. 2 i ust. 5, mając na względzie przede wszystkim dobro dziecka oraz ochronę praw rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych odebranego dziecka.”;

21) art. 12c otrzymuje brzmienie:

„Art. 12c. O przebiegu postępowania określonego w art. 12b oraz o prawach rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych odebranego dziecka podczas jego trwania, funkcjonariusz Policji dokonujący czynności, w których mowa w art. 12a ust. 1 i ust. 3 poucza rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka. Pouczenie to należy wręczyć na piśmie.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w art. 579¹ uchyla się § 2.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten – usytuowany w rozdziale I obowiązującej ustawy zasadniczej – w sposób wyraźny ujawnia wolę ustrojodawcy, który ochronę rodziny sytuuje wśród najważniejszych zadań stawianych władzom Rzeczypospolitej Polskiej. Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny przepis ten stanowi podstawę dla określania zasad polityki państwa w stosunku do małżeństwa i rodziny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, pkt III.8), a instytucja małżeństwa i rodziny są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt K 16/04, pkt III.4). Tezy te znajdują swoje potwierdzenie także w innych unormowaniach obowiązującej ustawy zasadniczej, tj. w art. 47 określającym zasadę ochrony życia rodzinnego; art. 48 ust. 1 potwierdzającym prawo rodziców do wychowania swoich dzieci; art. 48 ust. 2 chroniącym praw rodzicielskie przed

nieuprawnionym ograniczeniem, czy art. 53 ust. 3 poręczającym prawo rodziców do wychowania i nauczania moralnego oraz religijnego dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

Wykładnia tych przepisów pozwala na przyjęcie, iż polski ustrojodawca zasadę ochrony rodziny oraz rodzicielstwa uczynił jedną z podstawowych dyrektyw działalności władz publicznych, jednocześnie przyjmując, że wspólnota rodzinna cieszy się autonomią niezbędną do prawidłowego wykonywania swojej naturalnej roli, zwłaszcza w zakresie wychowania młodego pokolenia. Z tego więc względu za konstytucyjny standard należy uznać możliwość ingerencji władz publicznych w życie rodzinne tylko i wyłącznie w przypadkach, w których te podstawowe funkcje rodziny nie są realizowane lub ich realizacja jest poważnie zagrożona. Jednocześnie każda tego rodzaju ingerencja musi znaleźć uzasadnienie w odpowiednio poważnych i umotywowanych racjach, zawsze o charakterze obiektywnym i znajdować uzasadnienie w przepisach prawa. Konieczność ustawowego umocowania ingerencji w życie rodzinne jest szczególnie istotna w przypadku ograniczania lub pozbawiania rodziców przysługującej im władzy, o czym wprost stanowi art. 48 ust. 2 Konstytucji RP.

Z tego względu przepisy dotyczące stosunków rodzinnych – a zwłaszcza odnoszące się do możliwej ingerencji w nie władz publicznych – zawsze powinny cechować się jednoznacznością i ścisłością, tak aby nie były podatne na różnorodne, w tym ideologiczne, interpretacje. Nie można z góry zakładać – co niestety czynią niektórzy uczestnicy życia publicznego – że rodzina jest z natury rzeczy środowiskiem w jakiś szczególny sposób narażonym na powstawanie zjawisk o charakterze patologicznym, związanych np. z przemocą. Tego rodzaju założenia nie mają podstawy zarówno we współczesnej wiedzy kryminologicznej, jak i w przybliżonych powyżej normatywnych uwarunkowaniach Konstytucji RP.

Tymczasem obowiązująca w polskim porządku prawnym ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 z późn. zm.) nie spełnia tych wymagań. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że już sam jej tytuł sugeruje, że rodzina jest środowiskiem przemocowym, przez co prawodawca uznał za konieczne wprowadzenie specjalnego aktu normatywnego dedykowanego „przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”. Z resztą w ustawie ten zwrot „przemoc w rodzinie” pojawia się wielokrotnie, także w kontekście określania obowiązków organów państwowych, co każe przypuszczać, że prawodawca użył tego sformułowania w pełni świadomie.

Kolejnym istotnym mankamentem tej ustawy – godzącym wprost w prawa rodziców, czy prawnych bądź faktycznych opiekunów dziecka – są unormowane w tymże akcie zasady postępowania w przypadku procedury „Niebieskie karty” oraz związane z odebraniem dziecka

jego rodzicom. W pierwszym przypadku osoba objęta tą procedurą może nawet nie być świadoma, że organy państwa prowadzą wobec niej tego rodzaju działania, co w oczywisty sposób godzi w podstawowe prawa człowieka, jak chociażby prawo do obrony. Natomiast co do regulacji dotyczących odebrania dziecka rodzicom, prawnym opiekunom lub opiekunom faktycznym, zdecydowanie negatywnie należy ocenić przyznanie tego rodzaju kompetencji pracownikom socjalnym, których zadaniem jest świadczenie wobec rodziny usług o charakterze administracyjnym, a nie stosowanie jakichkolwiek środków przymusu. Ponadto w ramach tej procedury prawa rodziców odbieranego dziecka nie są należycie chronione, co przy sporych kompetencjach przyznanych osobom niezajmującym się w swojej pracy zawodowej wykonywaniem tego rodzaju uprawnień, rodzi poważne niebezpieczeństwa nadużyć. Symptomatyczna w tym kontekście jest wzrastająca od 2011 r. liczba dzieci odebranych w tym trybie. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2011 r. było to 474 dzieci, w 2012 r. – 500, w 2013 r. – 571, a w 2014 r. już 1359. W kolejnych latach liczba dzieci odebranych w tym trybie kształtowała się na poziomie 1158 w 2015 r., 1214 w 2016 r. i 1123 w 2017 r.

Przedmiotowy projekt noweli ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zmierza do usunięcia wskazanych tu mankamentów tego aktu normatywnego.

Uzasadnienie szczegółowych rozwiązań:

W związku z powyższym proponuje się usunięcie z tytułu oraz całości tekstu nowelizowanej ustawy zwrotu „przemoc w rodzinie” i zastąpienie go sformułowaniem „przemoc domowa”. Dzięki temu z polskiego porządku prawnego zostanie wyeliminowany zwrot o w istocie ideologicznym zabarwieniu, sugerujący, że rodzina jest środowiskiem przemocy. Oczywiście ochrona zarówno rodziny, jak i jej członków przed przemocą – która niestety występuje także w zaciszu domowym – jest jednym z obowiązków władz Rzeczypospolitej, mieszczącym się w konstytucyjnej powinności „ochrony” i „opieki” rodziny. Jednak ustawodawca – a za nim organy stosujące prawo – powinien chronić rodzinę przed przemocą, a nie zakładać, że sama rodzina jest środowiskiem, w którym przemoc występuje w sposób szczególny.

W istocie rzeczy każde zachowanie wypełniające definicję przemocy, nawet jeżeli jest nakierowane bezpośrednio na któregoś z członków rodziny, zawsze godzi w jej całość. Bez względu na to, kto jest ofiarą przemocy domowej, w każdym przypadku tego rodzaju patologiczne zjawiska godzą w naturalne funkcje rodziny. W ślad za tymi założeniami

proponuje się, aby w przedmiotowej ustawie uregulować zasady przeciwdziałania i postępowania wobec przypadków przemocy domowej, traktując jednocześnie ten problem w sposób kompleksowy.

Z tego względu zwrot „przemoc w rodzinie” zostaje w projekcie zastąpiony określeniem „przemoc domowa” nie tylko w tytule samego aktu, ale również we wszystkich jego przepisach, w tym określających zadania i kompetencje władz państwowych. Jednak należy pamiętać, że w założeniu projektodawców tego rodzaju zmiana ma charakter nie tylko techniczny, ale przede wszystkim normatywny. Stąd też władze państwowe i samorządowe – których dotychczasowe kompetencje przyznane na mocy obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pozostają niezmienione – w swojej działalności powinny skupić się właśnie na ochronie rodziny przed przemocą, a nie na poszukiwaniu źródeł przemocy w samej rodzinie. To zaś oznacza fundamentalną zmianę zarówno w samej redakcji przepisów, jak i ich wykładni. Założenia zostały syntetyczne przedstawione także w nowym tekście preambuły.

Z powyższych względów należy zaproponować także definicję przemocy domowej, różną od obowiązującej definicji przemocy w rodzinie. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że aktualna definicja przemocy w rodzinie nie spełnia wymagań poprawnej legislacji. Wynika to w pierwszym rzędzie z faktu, że w swojej treści odwołuje się ona do pojęć niedookreślonych, otwartych na różnego rodzaju interpretacje – w tym prowadzące do uznania za przemoc w rodzinie zjawisk, które w istocie nią nie są. Poza tym warto zauważyć, że obecnym brzmieniu ustawa za członka rodziny uznaje się także osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą, co z kolei oznacza, że zakresem przedmiotowej ustawy mogą zostać objęte osoby co prawda „zamieszkujące”, czy „gospodarujące” wspólnie, ale niezwiązane żadnymi więzami typowo rodzinnymi, np. studenci wynajmujący stancję. Z tego względu zaproponowano zawężenie definicji członka rodziny jedynie do tego znaczenia, jakie nadaje temu pojęciu Kodeks karny.

Sama zaś definicja przemocy domowej również odwołuje się do regulacji o charakterze prawnokarnym, mających ustabilizowaną wykładnię oraz odznaczających się techniką legislacyjną przystosowaną do wymogów stawianym przepisom o charakterze represyjnym. Konieczność odwołania się w tejże definicji do dorobku prawa karnego wynika przede wszystkim z faktu, że szereg rozwiązań funkcjonujących w nowelizowanej ustawie w umożliwia bardzo głęboką ingerencję w prawa i wolności człowieka, stąd konieczne jest wypracowanie maksymalnej jednoznaczności przesłanek ich zastosowania. W związku z tym proponuje się, aby za przemoc domową uznać jednorazowe lub powtarzające się umyślne działanie naruszające prawa innej osoby, stanowiące czyn zabroniony, skierowane przeciwko życiu, zdrowiu, nietykalności cielesnej, wolności lub mieniu, do którego dochodzi w rodzinie

lub gospodarstwie domowym, między byłymi małżonkami lub osobami pozostającymi we wspólnym pożyciu, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy nie.

Rekomendowana definicja pozwala uniknąć także pochopteń zaangażowania władzy publicznej w życie rodzinne (włącznie z odebraniem dzieci) z naruszeniem zasady subsydiarności, w oparciu o arbitralnie, a nawet ideologicznie przyjęte standardy zachowań rodzinnych narzucanych przez państwo, z pominięciem zasady pierwszeństwa autonomicznego określenia zasad realizacji życia rodzinnego przez członków rodziny. Jednocześnie ścisłe przywołanie norm prawa karnego bez cienia wątpliwości pozwala na ochronę każdej ofiary przemocy i nie pozwala na uznaniowe tolerowanie przemocy przez władze publiczne, realizujące nieprecyzyjne dotąd standardy kwalifikacji zachowań jako „przemocy w rodzinie”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że potrzeba uściślenia definicji przemocy domowej została dostrzeżona na forum międzynarodowym. Otóż definicja tegoż zjawiska przyjęta w 1996 r. przez Światową Organizację Zdrowia stwierdza, iż przemocą domową jest „celowe użycie siły fizycznej lub władzy, w formie groźby lub rzeczywistego ich użycia, skierowane przeciwko samemu sobie, innej osobie, grupie lub społeczności, które albo prowadzi do albo z którym wiąże się wysokie prawdopodobieństwo spowodowania obrażeń cielesnych, śmierci, szkód psychologicznych, wad rozwoju lub braku elementów niezbędnych do normalnego życia i zdrowia” (Global status report on violence prevention 2014, s. 2, dokument dostępny na stronie internetowej Światowej Organizacji Zdrowia pod adresem: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/ (dostęp 22.11.2019 r.).

Kolejny obszar nowelizacji dotyczy problemu funkcjonowania procedury „Niebieskie karty”. Jak już zostało wspomniane obecnie procedura ta może toczyć się nawet bez wiedzy osoby podejrzewanej o stosowanie przemocy w rodzinie. To z kolei godzi w konstytucyjnie gwarantowane prawa takiej osoby, wynikające zwłaszcza z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (ograniczenie tego prawa może określić ustawa na zasadach wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji RP stanowiącego, iż każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

W związku z tym proponuje się dodanie do art. 9d przedmiotowej ustawy ust. 4a, zgodnie z którym W przypadku wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” należy poinformować o tym fakcie osobę, wobec której zastosowano procedurę wraz z pouczeniem jej o

przysługujących jej prawach, w tym w szczególności o możliwości zapoznania się z zebranym materiałem dowodowym, składania wniosków dowodowych, wypowiadania się co do zebranych dowodów oraz skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Niezwyczajnie istotną zmianą w proponowanej noweli jest nowa redakcja art. 12a, 12b i 12c. Ich podstawowym celem jest pozbawienie pracowników socjalnych uprawnienia do odbierania dzieci rodzicom, prawnym lub faktycznym opiekunów i przekazanie tejże kompetencji funkcjonariuszom Policji oraz uregulowanie zasad sądowej kontroli tego rodzaju czynności.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że pracownicy socjalni są częścią administracji państwowej, która ze swojej natury nie podejmuje wobec obywateli czynności wprost ingerujących w fundamentalne prawa obywatela, jak wolność, czy prowadzenie niezakłóconego życia rodzinnego. Już z tego względu jasne jest, że pracownicy socjalni – w przeciwieństwie do funkcjonariuszy Policji – nie są przygotowani do przeprowadzania tego rodzaju interwencji. Z tych względów należy znowelizować art. 12a, przekazując kompetencje odebrania dziecka rodzicom, prawnym lub faktycznym opiekunów jedynie funkcjonariuszom Policji. Dzięki temu przeprowadzanie tego rodzaju czynności zostanie poddane zarówno reżimowi nowelizowanej ustawy, jak i regulacjom ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2019 r. poz. 161). To z kolei znacząco zwiększy poziom ochrony wszystkich poddanych tego rodzaju interwencji.

Dzięki nowelizacji zasad procedowania w związku z odebraniem dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym znacząco podniesie się standard ochrony ich – jak wiadomo konstytucyjnie gwarantowanych – praw. W obecnym stanie prawnym pracownik socjalny, który dokonał odebrania dziecka na mocy art. 12a, zawiadamia o tym fakcie – maksymalnie w ciągu 24 godzin od dokonania czynności – sąd opiekuńczy. Wówczas sąd opiekuńczy, w trybie art. 579¹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, niezwłocznie, po wysłuchaniu pracownika socjalnego, który odebrał dziecko z rodziny, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin, wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, albo orzeczenie o powrocie dziecka do rodziny. Stosowanie do art. 12b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka. W zażaleniu tym uprawnieni mają prawo domagać się zbadania zasadności i legalności odebrania dziecka oraz prawidłowości jego dokonania, a sąd rozpatruje je nie później, niż w ciągu 24 godzin.

Podstawowym mankamentem tej procedury jest jej rozdzielenie na tak naprawdę dwie odrębne sprawy. Pierwszą z nich sąd wszczyna z urzędu, kontrolując poprawność odebrania

dziecka przez pracownika socjalnego. Jednak w czasie jej trwania ma obowiązek wysłuchać jedynie samego pracownika, co z kolei stwarza sytuację, w której sami rodzice lub opiekunowie nie mają możliwości obrony swoich praw. Ta aktualizuje się dopiero na etapie ewentualnego złożenia zażalenia. Warto nadmienić, że w obowiązującym stanie prawnym tego rodzaju sprawy – pomimo ich doniosłości i ścisłego związku z fundamentalnymi prawami człowieka – nie są obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim. Co z kolei, biorąc pod uwagę sformalizowanie procedur sądowych oraz wysoki stopień ich skomplikowania, może uczynić prawo do obrony praw rodziców lub opiekunów odebranego dziecka jedynie iluzorycznym. Warto zaznaczyć, że w myśl projektowanego brzmienia art. 12c rodzice lub opiekunowie odebranego dziecka będą musieli zostać pisemnie poinformowani przez funkcjonariusza Policji dokonującego tej czynności, zarówno o dalszym przebiegu postępowania, jak i przysługujących im prawach.

W związku z tym postuluje się – poprzez nowelizację art. 12b wprowadzenie jednej procedury, w której sąd opiekuńczy z urzędu badałby zasadność i legalność odebrania dziecka oraz prawidłowości dokonania tej czynności. W postępowaniu uczestniczyliby zarówno funkcjonariusz dokonujący odebrania, jak i rodzice, prawni lub faktyczni opiekunowie oraz osoba bądź instytucja, do której przekazano dziecko. W istocie więc w postępowaniu braliby udział wszyscy zainteresowani jego przebiegiem. Samo zaś postępowanie – do którego stosowałoby się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące postępowania nieprocesowego – byłoby wszczynane z urzędu, po przekazaniu przez funkcjonariusza Policji powiadomienia do sądu opiekuńczego o dokonanym odebraniu dziecka. Do tego powiadomienia funkcjonariusz musiałby dołączyć pisemne uzasadnienie podjętych przez siebie czynności, co z kolei umożliwiłoby sądowi odpowiednie przygotowanie się do posiedzenia.

Samo posiedzenie w sprawie rozpoznania przedmiotowej sprawy miałyby być wyznaczane w ciągu 24 godzin od złożenia powiadomienia w sądzie. Termin ten funkcjonuje już w obowiązujących przepisach i jest podyktowany przede wszystkim koniecznością – wynikającą przede wszystkim z ochrony dobra dziecka – szybkiego rozpoznawania tego rodzaju spraw. Warto zaznaczyć, że odebranie dziecka rodzicom lub opiekunom winno być środkiem ostatecznym, stosowanym tylko wówczas, gdy w żaden inny sposób nie można zabezpieczyć jego dobra. Stąd też rozpoznanie tego rodzaju sprawy nie powinno wymagać przeprowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego.

Krótki termin na rozpoznanie sprawy wymaga odpowiedniego powiadomienia o jej terminie rodziców, stąd środki bezpośredniego porozumiewania się na odległość wydają się najbardziej odpowiednie. Jednocześnie istnieje potrzeba rzeczywistego zabezpieczenia praw

rodziców lub prawnych opiekunów. Skomplikowane realia prawne wymagają do tego specjalistycznej wiedzy, co z kolei uzasadnia konieczność ustanowienia dla rodziców lub prawnych opiekunów z urzędu profesjonalnego pełnomocnika. W przypadku zaś, gdyby rodzice lub prawni opiekunowie stanęli przed sądem z wybranym przez siebie profesjonalnym pełnomocnikiem, mandat ustanowionego z urzędu wygaśnie.

Również z urzędu sąd sporządzałby uzasadnienie do zapadłego w sprawie orzeczenia oraz dostarczał je uczestnikom postępowania wraz z odpisem postanowienia. Dzięki temu zostanie znacząco ułatwiona realizacja przez strony ich prawa do zaskarżenia orzeczenia. Czynność ta mogłaby zostać dokonana w ciągu 7 dni od daty otrzymania odpisu postanowienia wraz z uzasadnieniem. W tym samym terminie sąd odwoławczy musiałby rozpoznać zażalenie. Terminy te podyktowane są przede wszystkim – wielokrotnie już podkreślanym – charakterem sprawy. Jednocześnie zapewnienie zaskarżenia orzeczenia zapadłego w związku z odebraniem dziecka rodzicom, prawnym lub faktycznym opiekunom, stanowi realizację art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.