

Warszawa, dnia 8 czerwca 2020 r.

Sz. P.

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia organizacji pozarządowej w zakresie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 138).**

W związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 138) zwanym dalej Projektem oraz w odpowiedzi na prośbę sporządzenie opinii w przedmiocie zaproponowanych rozwiązań, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, przedstawia poniżej swoją opinię co do proponowanych zmian prawnych.

Fundacja w pełni popiera zaproponowane przez senat zmiany w zakresie nowelizacji ustaw: o Policji, o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Podjęcie prac w senacie nad niniejszym Projektem, jak czytamy w uzasadnieniu, wynikało w trakcie prac nad ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (dalej jako nowela z 30 kwietnia 2020 r.) W ocenie większości senackiej zaistniała konieczność eliminacji dostrzeżonych mankamentów legislacyjnych wprowadzanego nakazu opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z osobą dotkniętą przemocą lub zakazu zbliżania się do mieszkania na odległość lub obszar wskazany przez policję jako niezależnego od postępowania karnego środka ochrony.

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę od 29 lat należy do grona środowisk zaangażowanych w zwalczanie zjawiska przemocy domowej oraz udzielanie pomocy małoletnim ofiarom takiej przemocy. Również w naszej ocenie priorytetem było niezwłoczne przyjęcie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w celu zapewnienie pokrzywdzonym przemocą domową realnej, skutecznej i szybkiej ochrony przed sprawcą przemocy.

Dostrzegamy, jednakże w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw obszary, które wymagają precyzyjnej legislacji oraz lepszego umocowania w istniejącym porządku prawnym. Efektem tych spostrzeżeń jest opinia FDDS do noweli z 30 kwietnia 2020 r., którą przedstawiamy w załączeniu.

Wobec powyższego proponowane przez senat korekty legislacyjne zawarte w Projekcie przyjmujemy z aprobatą i je popieramy.

Ważne dla ochrony pokrzywdzonych przemocą domową jest proponowane przez senat skrócenie *vacatio legis* ustawy z 6 m-cy do 3 m-cy, zasadne jest, aby termin ten był jak najkrótszy. Na instrument prawny chroniący pokrzywdzonych przemocą, niezależny od postępowania karnego czekaliśmy od czasu ratyfikowania przez Polskę w 2015 r. Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Zasadne jest również przyspieszenia czasu rozpoznania zażalenia na zastosowanie nakazu przez Policję lub Żandarmerię Woskową z 3 dni do 48 godzin co pozwoli szybciej stosować odpowiednie środki w celu ochrony osób dotkniętych przemocą.

Niejasną w ocenie Fundacji jest procedura przesłuchania przez Policję osoby pokrzywdzonej wprowadzona w noweli z dnia 30 kwietnia 2020 r. art. 15ab ust. 5, która nakazuje Policji (analogiczne przepisy dotyczą ŻW) do tej czynności stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Procedura cywilna, kieruje się m. in. zasadami: równości stron w postępowaniu oraz kontradiktoryjności. Projekt wprowadza zakaz uczestnictwa w czynności przesłuchania osoby stosującej przemoc. Jest to zasadna poprawka, ale wobec zasad procedury cywilnej może budzić sprzeciw, ze względu na fakt, iż konstrukcja przesłuchania, po wprowadzeniu poprawki senackiej, narusza równość stron w postępowaniu cywilnym. Dlatego też, w przekonaniu Fundacji, zasadnym byłoby zastosowanie do w/w czynności przesłuchania przepisów postępowania karnego.

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę chce szczególnie zwrócić uwagę Komisji na obszar, którym Projekt się nie zajmuje, tj. na kwestię przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego przemocą w rodzinie podczas procedury wydania przez Policję lub ŻW nakazu lub zakazu. Nowela z 30 kwietnia 2020 r. wprowadza w art. 3 ust 2 (art. 15ab ust. 6 i 7 ustawy o Policji) nową i dziwną konstrukcję przesłuchania ochronnego małoletnich, przysługującą jedynie małoletnim poniżej 15 roku życia. Byłby to trzeci tryb przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych w polskim prawie po trybie art. 185 a, b, d kpk oraz trybie art. 177 § 1a kpk. Zaproponowany tryb jest hybrydą wskazanych przepisów i instytucji. W konstrukcji zaproponowanej w noweli będzie narażał małoletnich na wtórna wiktymizację, a część (małoletni powyżej 15 roku życia) z nich pozostawiał bez ochrony prawnej tym samym będzie generował problemy w stosowaniu go. Zasadnym byłoby usunięcie z noweli art. 15ab ust. 6 i 7 i zastąpienie ich przepisem o treści: „Do przesłuchania osoby małoletniej stosuje się odpowiednio przepisy art. 185 a Kodeksu postępowania karnego”. Co nie tylko zapewniłoby jednolitą ochronę małoletnich, ale spełniałoby również zasady poprawnej legislacji.

Uwagi, wymagają jeszcze dwie, w ocenie Fundacji istotne kwestie: uprawnienie do składania zażalenia na wydanie nakazu lub zakazu, które w obecnym brzmieniu noweli z 30 kwietnia 2020 r. przysługuje wyłączenie osobie stosującej przemoc w rodzinie (art. 15aj ust. 1) oraz obligatoryjne pozostawienie

osobie dorosłej dotkniętej przemocą w rodzinie, która pozostała w lokalu, obowiązku uiszczania opłaty za utrzymanie lokalu.

Zażalenie nie przysługuje osobie dotkniętej przemocą w rodzinie. Nie jest to trafne rozwiązanie, albowiem osoba dotknięta przemocą może również mieć interes w tym, aby zaskarżyć nakaz lub zakaz np. z powodu określenia zbyt bliskiej odległości zakazu zbliżania się. Choć nie byłyby to sytuacje częste, należało by dokonać stosownej zmiany projektu, aby w pełni uwzględnić dobro osoby dotkniętej przemocą w rodzinie.

Obligacja w zakresie pokrywania opłat za media nie jest zapisem chroniącym osobę pokrzywdzoną przemocą. Nierzadka jest sytuacja, gdy osoba stosująca przemoc jest jedynym żywicielem rodziny lub jedynym dysponentem finansów. Przyjęte rozwiązanie nie daje gwarancji ochrony w stosunku do rodzin, w których jedyną uzyskującą dochód osobą jest osoba stosująca przemoc domową. Więcej o obu kwestiach w załączonej opinii.

Na pełną aprobatę zasługuje włączenie przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej w grono podmiotów, które powołane są do realizowania procedury „Niebieskie Karty”. Poprawka z art. 3 Projektu pozwoli, Żandarmerii Wojskowej wszczynać procedurę NK na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta", a tym samym aktywnie działać w ramach struktur zwalczających przemoc oraz udzielających pomocy ofiarom przemocy w rodzinie.

Dziękując za możliwość przedłożenia niniejszej opinii, wyrażamy nadzieję, iż opinia i propozycje okażą się pomocne i zostaną wykorzystane w toku postępowania legislacyjnego. Deklarujemy również chęć dalszej współpracy w zakresie legislacji mającej na celu ochronę obywateli, w tym małoletnich przed przemocą.

Załączniki:

1. Opinia FDDS do noweli z 30 kwietnia 2020 r.

Z poważaniem,



Monika Sajkowska

Prezesa Zarządu

Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę

Warszawa, dnia 8 czerwca 2020 r.

**Opinia Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę w zakresie wprowadzonych zmian przepisów  
- ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk  
Sejmowy nr 279; sporządzona na dzień 30 marca 2020 r.)**

W związku z zakończonym procesem legislacyjnym nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nowela z dnia 30 kwietnia 2020 r.) oraz obecnymi w przestrzeni publicznej głosami uznającymi proces ochrony pokrzywdzonych przemocą w rodzinie w Polsce za zakończony, a także głosami za wypowiedzeniem przez Polskę konwencji stambulskiej Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, przedstawia poniżej swoją opinię co do wprowadzonych zmian prawnych.

**Nowelizację oceniamy pozytywnie. Przewiduje ona nadanie policji oraz Żandarmerii Wojskowej uprawnienia do nakazania opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z osobą dotkniętą przemocą lub zakazania zbliżania się do mieszkania na odległość lub obszar wskazany przez policję jako niezależny od postępowania karnego środek ochrony pokrzywdzonych przemocą w rodzinie.**

Zmiana Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w tym m.in. ustawy o Policji i ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, są wyrazem dostosowywania polskich regulacji do Konwencji Stambulskiej (tj. Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej) z 2011 roku, którą Polska ratyfikowała w 2015 roku, ale faktycznie w całości nie wdrożyła. Konwencja nakłada na strony obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków ustawodawczych zmierzających do ochrony i zabezpieczenia ofiar przemocy.

**W ocenie Fundacji aprobując konieczność wdrożenia zmian, warto zwrócić uwagę na niżej wskazane kwestie wymagające dalszych prac legislacyjnych.**

1. Wątpliwości w zakresie stosowania budzi określenie „bezpośrednie otoczenie”, jest to określenie nieprecyzyjne. W analizowanym projekcie brakuje definicji tego sformułowania. Niewątpliwie wykładni tego określenia dokona z czasem orzecznictwo. Do tego czasu będą pojawiały się wątpliwości interpretacyjne. Zakresem znaczeniowym tego pojęcia można bowiem objąć część wspólną nieruchomości taką jak korytarz poza lokalem, podwórko, piwnica czy też garaż. Nie można również jednoznacznie wykluczyć, że za „bezpośrednie otoczenie” uznać można sąsiednie nieruchomości, jak również strefę publiczną np. drogę przylegającą do lokalu. Jak pokazuje praktyka Fundacji takie wątpliwości interpretacyjne wykorzystują sprawcy przemocy, aby nadal stosować przemoc wobec najbliższych.
2. W proponowanym rozwiązaniu nie zmienia się krąg osób posiadających legitymację do wystąpienia z wnioskiem zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia

mieszkania na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Z doświadczeń Fundacji (nasi pracownicy są członkami Zespołów Interdyscyplinarnych w Warszawie) wynika potrzeba rozszerzenia możliwości złożenia wniosku o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania o policjanta lub pracownika socjalnego, co mogłoby przyspieszyć postępowanie. Przyznanie legitymacji do złożenia wniosku policjantowi lub pracownikowi socjalnemu umożliwi wszczęcie postępowania osobom w szczególnej sytuacji życiowej np. osobom nieporadnym, lecz nie ubezwłasnowolnionych, które nie będą miały możliwości sporządzenia samemu rzeczowego wniosku. Warto również rozważyć nadanie Zespołowi Interdyscyplinarnemu uprawnienia do składania wniosku, byłoby to istotnym rozszerzeniem możliwości działań w ramach procedury "Niebieskie Karty" na rzecz ochrony osób doznających przemocy w rodzinie.

3. Na gruncie projektowanych przepisów nie jest jasny charakter prawny, w jakim uczestniczyć będzie w postępowaniu prokurator. Z projektowanych przepisów nie wynika jednoznacznie, czy udział prokuratora jest obowiązkowy, czy też jego udział jest dobrowolny i z chwilą doręczenia mu odpisu wniosku prokurator może zrezygnować z uczestnictwa w postępowaniu. W tym drugim przypadku należy poddać w wątpliwość, czy celowe jest w takiej sytuacji każdorazowe powiadomianie prokuratora o wyznaczeniu rozprawy.
4. Nowelizacja wprowadza znaczące zmiany do ustawy o Policji, które usprawniają proces odizolowania sprawcy przemocy domowej od osób doświadczających takiej przemocy. Zgodnie z przyjętymi założeniami, mechanizm ochrony osoby pokrzywdzonej może zostać uruchomiony podczas interwencji funkcjonariusza Policji w związku z przemocą w rodzinie w lokalu, w którym dochodzi do przemocy. Należy podkreślić, że realna ochrona pokrzywdzonych oraz skuteczność wprowadzonego rozwiązania wymaga, by w Komendach Rejonowych znaleźli się specjalnie przeszkoleni policjanci, zajmujący się sprawami odizolowania sprawców przemocy domowej od osób jej doświadczających.
5. Projekt ustawy w zakresie zmian do ustawy o Policji przewiduje szczególny sposób przeprowadzenia dowodów, a w szczególności przesłuchania świadków. W ust. 4 art. 15ab ustawy o Policji przewidziano, że osobę zgłaszającą przemoc w rodzinie przesłuchuje się w charakterze świadka, po pouczeniu o treści art. 233 Kodeksu karnego, na okoliczności wskazane w zgłoszeniu, o ile to możliwe na miejscu zdarzenia. Policja w celu ustalenia, czy zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 15aa ust. 1, oraz w celu wskazania obszaru lub odległości od wspólnie zajmowanego mieszkania, którą osoba stosująca przemoc w rodzinie jest obowiązana zachować, może przesłuchać w charakterze świadków również inne osoby, w szczególności wszystkie dotknięte tą przemocą osoby pełnoletnie wspólnie zajmujące mieszkanie. Należy wskazać wątpliwość, że przesłuchanie pokrzywdzonego na miejscu zdarzenia może negatywnie wpływać na jego kondycję psychiczną oraz wartość przeprowadzonych dowodów. Pokrzywdzonemu należy zapewnić odpowiednie warunki przesłuchania.

6. Znowelizowany przepis art. 15ab ust. 6 ustawy o Policji przewiduje niepełną ochronę małoletnich przed ponownym przesłuchaniem. Przepis jest wprawdzie wzorowany na art. 185a i 185b Kodeksu postępowania karnego, jednak nie w pełnym zakresie.

Zgodnie z art. 15ab ust. 6 osobę małoletnią, która w chwili przesłuchania nie ukończyła 15 lat, można przesłuchać tylko wówczas, gdy jej zeznania mogą mieć istotne znaczenie dla sprawy, w szczególności gdy jest jedynym świadkiem zdarzenia, i wyłącznie w odpowiednio przystosowanych pomieszczeniach, o których mowa w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

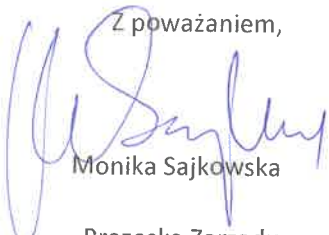
Natomiast zgodnie z ust. 7 tego artykułu, przesłuchanie osoby małoletniej, o której mowa w ust. 6, przeprowadza sąd opiekuńczy miejsca jej pobytu na wniosek Policji. Przesłuchanie odbywa się z udziałem prokuratora oraz biegłego psychologa, przy czym osoba pełnoletnia wskazana przez małoletniego ma prawo być obecna przy przesłuchaniu, o ile nie ogranicza to swobody wypowiedzi przesłuchiwanego małoletniego. W przesłuchaniu nie bierze udziału osoba stosująca przemoc w rodzinie. Z czynności przesłuchania osoby małoletniej sporządza się protokół i nagranie obrazu i dźwięku.

Został więc stworzony nowy tryb przesłuchania małoletniego poniżej 15 roku życia, jest to niezasadne różnicowanie ochrony małoletnich ze względu na rodzaj postępowania. Wskazane byłoby wpisanie do nowelizacji w zakresie przesłuchiwania małoletnich odwołania do trybu w art. 185 a kpk.

7. Nowelizacja nie przewiduje ochronnego trybu przesłuchania dla małoletnich powyżej 15 roku życia w toku postępowania o wydanie nakazu lub zakazu przez policjanta do osoby w tym wieku. Można zatem uznać, że w przypadku małoletnich poniżej 15 lat projekt wypełnia postanowienia z konwencji stambulskiej, zaś małoletni w wieku powyżej 15 lat, pozostali bez ochrony, a tym samym projekt nie realizuje zapisów konwencji, które nie różnicują ochrony małoletnich pokrzywdzonych przemocą w rodzinie ze względu na wiek. Należy dokonać odpowiednich zmian projektu.
8. Policja doręcza odpis nakazu lub zakazu prokuratorowi oraz zawiadamia właściwy miejscowo Zespół Interdyscyplinarny, o którym mowa w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a gdy w mieszkaniu zamieszkują osoby małoletnie – także właściwy miejscowo sąd opiekuńczy (art. 15ad ust. 4). Przepis ten przewiduje zawiadomienie sądu opiekuńczego tylko w sytuacji, gdy w mieszkaniu zamieszkują osoby małoletnie. Tym samym sąd, gdy nie otrzyma informacji o wydanym nakazie lub zakazie od prokuratora, policji, zespołu interdyscyplinarnego lub od osoby dotkniętej przemocą (na skutek wniosku zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub wniosku o zabezpieczenie w tej materii), nie będzie mógł wydać odpowiedniego rozstrzygnięcia, w tym obowiązkowego postanowienia o zabezpieczeniu, zgodnie z art. 7554 kpc. Konieczna zatem wydaje się zmiana art. 15ad ust. 4 ustawy o policji poprzez dodanie obowiązku zawiadomienia

- sądu o wydanym nakazie lub zakazie, również wtedy, gdy w mieszkaniu zamieszkują tylko osoby pełnoletnie, ale posiadające małoletnie dzieci przebywające np.: w pieczy zastępczej.
9. W przypadku wydania nakazu lub zakazu, osobie stosującej przemoc w rodzinie przysługuje zażalenie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce położenia wspólnie zajmowanego mieszkania (art. 15aj ust. 1). Jak wynika z powyższego art. 15aj ust. 1, zażalenie przysługuje wyłączenie osobie stosującej przemoc w rodzinie. Zażalenie nie przysługuje zatem osobie dotkniętej przemocą w rodzinie. Nie jest to trafne rozwiązanie, albowiem osoba dotknięta przemocą może również mieć interes w tym, aby zaskarżyć nakaz lub zakaz np. z powodu określenia zbyt bliskiej odległości zakazu zbliżania się. Choć nie byłyby to sytuacje częste, należało by dokonać stosownej zmiany projektu, aby w pełni uwzględnić dobro osoby dotkniętej przemocą w rodzinie.
  10. Wątpliwości budzi obligatoryjne pozostawienie na dorostej osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która pozostała w lokalu, obowiązku uiszczania opłaty za dostawy do tego lokalu energii, gazu, wody, odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych oraz czynszu i kosztów bieżącego zarządzania nieruchomości. Wielokrotnie zdarza się bowiem sytuacja, gdy osoba stosująca przemoc jest jedynym żywicielem rodziny lub jedynym dysponentem finansów. W momencie, gdy zostanie zmuszona do opuszczenia lokalu, reszta rodziny może pozostać bez środków do życia. Możliwość ubiegania się o alimenty od osoby stosującej przemoc jest rozwiązaniem wymagającym czasu, co może doprowadzić do zadłużenia obciążającego osobę pokrzywdzoną. Przyjęte rozwiązanie nie daje gwarancji ochrony w stosunku do rodzin, w których jedyną uzyskującą dochód osobą jest osoba stosująca przemoc domową.
  11. Wątpliwości budzi również długie vacatio legis nowelizacji – 6 m-cy od ogłoszenia, biorąc pod uwagę fakt, iż nowelizacja nie została jeszcze podpisana przez prezydenta, jak również wzrost przypadków przemocy w rodzinie w okresie epidemii konieczne jest wprowadzenie proponowanego uprawnienia do nakazania opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z osobą dotkniętą przemocą lub zakazania zbliżania się do mieszkania w jak najszybszym czasie.

Mając na uwadze powyższe uwagi do projektu, wyrażamy nadzieję, iż okażą się one po-mocne i zostaną wykorzystane w toku postępowania legislacyjnego.

Z poważaniem,  
  
Monika Sajkowska  
Prezesa Zarządu

Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę