



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 12 maja 2009 r.

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 -68(4)/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1789).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw.
(druk nr 1789)**

Poselski projekt ustawy wprowadza zmiany w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, które mają na celu zwiększenie skuteczności działań na rzecz ochrony ofiar przemocy w rodzinie przed ich krzywdzeniem.

Przepisy przyjętego w dniu 3 lutego 2009 r. przez Radę Ministrów rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw skierowanego i przekazanego do Sejmu RP (druk nr 1698), również zakładają zdecydowaną walkę ze zjawiskiem przemocy w rodzinie poprzez:

- rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy w rodzinie,
- zmianę świadomości społeczeństwa,
- skuteczną ochronę ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci,
- stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar,
- zmianę postaw osób stosujących przemoc w rodzinie przez poddanie ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

Wydaje się więc, że przedłożony Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej rządowy projekt ustawy wyczerpuje zakres przedmiotowy, a zaproponowane rozwiązania przyczynią się do podjęcia radykalnej walki ze zjawiskiem przemocy w rodzinie.

Po dokonaniu analizy treści poselskiego projektu, należy stwierdzić, że pewne zawarte w nim rozwiązania zasługują na uwagę i mogłyby być wykorzystane podczas dalszego procedowania nad rządowym projektem przedmiotowej ustawy.

Odnosząc się do treści poselskiego projektu zasadnym jest przedstawienie następujących uwag:

1. Dot. art. 1 pkt 1 projektu: Proponowana zmiana treści Preambuły do ustawy nie zmienia stanu normatywnego. Zawiera stwierdzenia oczywiste. Ponadto, w art. 1 pkt 1 niesłusznie pominięty został zapis dotyczący inicjowania i wspierania działań polegających na podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Wyeliminowany fragment bowiem bezpośrednio koresponduje z podstawowym celem przygotowanej przez Rząd nowelizacji. Wobec powyższego, zdaniem Rządu, proponowany w projekcie poselskim przepis spełni jedynie funkcję informacyjno – dydaktyczną.

2. Dot. art. 1 pkt 2 projektu: Propozycja dodania do obecnej ustawy art. 3a dotyczącego wprowadzenia zakazu „stosowania form karcenia naruszających prawa lub godność osób małoletnich” - wydaje się być niewłaściwa, gdyż przepis ten powinien znaleźć się w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, który szczegółowo określa sposób wykonywania władzy rodzicielskiej względem małoletnich.

Rozwiązanie przyjęte w rządowym projekcie ustawy przewiduje regulację - zakresowo zbieżną z propozycją zawartą w projekcie poselskim - polegającą na wprowadzeniu do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przepisu w następującym brzmieniu: *Art. 96a. Osobom wykonującym władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazuje się stosowania kar cielesnych.*

Przebieg dalszych prac legislacyjnych w Sejmie RP nad projektem rządowym i projektem poselskim gwarantuje wypracowanie optymalnego brzmienia przepisu, realizując wspólny cel obu projektów.

3. Dot. art. 1 pkt 3 projektu: Wprowadzenie przepisów dotyczących utworzenia Komitetu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie wydaje się ze wszech miar niecelowe, bowiem Zespół będzie powielał zadania funkcjonującego obecnie Zespołu Monitorującego realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie powołanego na podstawie Zarządzenia nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2007 r.

Prace Zespołu Monitorującego obejmują wszystkie zadania dotyczące ewaluacji i monitorowania zjawiska przemocy w rodzinie, w tym w szczególności:

- inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- wyrażanie opinii w sprawach stosowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz zmian przepisów w tym zakresie;
- przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych aspektów zjawiska przemocy w rodzinie.

Zespół Monitorujący był inicjatorem opracowania rządowego projektu zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw i w szerokim składzie pracował nad obecnym kształtem rządowego projektu.

Zgodnie z treścią przywołanego wyżej Zarządzenia w pracach nad rządowym projektem ustawy uczestniczyli także przedstawiciele organizacji pozarządowych, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczą w pracach Zespołu Monitorującego na zaproszenie Przewodniczącego na prawach członka.

W związku z tym zaproponowane przez projektodawców zadania i skład Komitetu Monitorującego są wypełniane w ramach funkcjonowania Zespołu Monitorującego.

Ponadto, w świetle projektowanych przepisów dotyczących zadań i uprawnień członków Komitetu, trudno podzielić pogląd, iż projektowane przepisy nie spowodują dodatkowych wydatków z budżetu państwa.

4. Dot. art. 1 pkt 4 projektu: Zaproponowany przepis art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wprowadza obowiązek zawiadamiania policji lub prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z użyciem przemocy wobec członków rodziny przez: nauczycieli i wychowawców lekarzy, pielęgniarki i położne oraz pracowników socjalnych. Zmiana ta w porównaniu z zaproponowanym przez Rząd przepisem w tym zakresie znacznie zawęży krąg osób zobowiązanych do zgłaszania policji lub prokuraturze przypadków przemocy w rodzinie. Zgodnie z treścią rządowego projektu ustawy, wszystkie osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, zobowiązane są do niezwłocznego zawiadomienia policji lub prokuratury. Ponadto, rządowy projekt ustawy, wprowadza powinność zgłaszania przypadków przemocy w rodzinie dla osób będących świadkami zdarzeń.

Niecelowe jest również wprowadzenie do poselskiego projektu ustawy sankcji wynikających z uchylania się od obowiązku zgłaszania przypadków przemocy w rodzinie, bowiem takie uregulowania zawarte są w Kodeksie karnym. Niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 12 obecnej ustawy przez funkcjonariusza publicznego stanowi przestępstwo niedopełnienia obowiązku służbowego (art. 231 k.k.) Nieprzeszkodzenie przestępstwu przez zawiadomienie może stanowić przestępstwo skutkowe z zaniechania.

5. Dot. art. 1 pkt 5 projektu: Przepis ten jest powtórzeniem zmiany w rządowym projekcie ustawy. Rezygnacja z art. 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zaproponowana w rządowym projekcie ustawy, z jednej strony rozszerza omawiane uprawnienie dla prokuratury, a z drugiej wzmacnia przepis wprowadzając go do uregulowań kodeksowych.
6. Dot. art. 2 pkt projektu: Dodanie przepisu § 1a do art. 244 Kodeksu postępowania karnego rozszerza możliwość stosowania przez Policję zatrzymania osoby podejrzaną o stosowanie przemocy w rodzinie. Zgodnie z tą propozycją Policja będzie miała prawo zatrzymać taką osobę podejrzaną w sytuacji, gdy zachodzi uzasadniona obawa ponownego użycia przemocy wobec pokrzywdzonych. Proponowane rozwiązanie koresponduje i nawiązuje do przyjętej w art. 258 § 3 k.p.k. możliwości wyjątkowego stosowania tymczasowego aresztowania, gdy zachodzi obawa ponownego popełnienia przez oskarżonego poważnego przestępstwa.
- Możliwość zatrzymania sprawcy przemocy z powodu obawy ponownego użycia przemocy wobec pokrzywdzonych spełni funkcję prewencyjną.
- Zaproponowany przepis stanowiłby ważny aspekt w ochronie ofiar przemocy w rodzinie i spowoduje zintensyfikowanie działań policji a następnie prokuratury, która w czasie zatrzymania sprawcy powinna podjąć niezwłoczne procedury zgodne ze swoimi kompetencjami.
- Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis w projektowanym brzmieniu nie koreluje z przepisem § 1, który stanowi podstawę do dokonania przez Policję zatrzymania osób podejrzanych i określa przesłanki zatrzymania. Obecna regulacja w tym zakresie nie wymaga uzupełnienia.
- Należy ponadto zauważyć, że użyte w projektowanym przepisie sformułowanie „osoba podejrzana o stosowanie przemocy w rodzinie” jest nieostre i wydaje się niezgodne z zasadami konstruowania norm prawnych, nie posiada bowiem jasno określonego desygnatu. Rozdział XXVI Kodeksu karnego jest zatytułowany „Przestępstwa przeciw rodzinie i opiece”. Zawiera on artykuły 206 – 211, dotyczące przestępstw takich jak bigamia, znęcanie się nad osobą najbliższą lub pozostającą w stosunku zależności, rozpijanie małoletniego, niealimentacja, porzucenie osoby małoletniej lub nieporadnej oraz uprowadzenie lub zatrzymanie małoletniego wbrew woli opiekuna. W wypadkach przemocy w rodzinie mogą też mieć zastosowanie przepisy zawarte w rozdziale XIX, obejmującym przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, lub w rozdziale XXIII, obejmującym przestępstwa przeciwko wolności, czy też art. 217 Kodeksu karnego, penalizujący naruszenie nietykalności cielesnej. W każdym wypadku dyspozycje poszczególnych typów przestępstw wskazują jako pokrzywdzonych osoby fizyczne, nie zaś rodzinę jako taką. A zatem, ponieważ w Kodeksie karnym nie występuje typ przestępstwa określanego jako stosowanie przemocy w rodzinie, nie jest prawidłowe odniesienie się do takiego typu.
- Należy też zauważyć, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w przepisach art. 13 – 14, dotyczących stosowania środka zapobiegawczego i warunkowego umorzenia postępowania, nie używa pojęcia „osoba podejrzana o stosowanie przemocy w rodzinie”, lecz posługuje się pojęciem „sprawcy przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny”.

Poważne zastrzeżenia wywołuje przyznanie Policji (w dodanym § 5 do art. 244 k.p.k. – art. 2 pkt 1 lit b projektu) prawa do wydania zakazu kontaktowania się z pokrzywdzonymi osobami podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie, jak również

nakazania im opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonymi. Nie budzi wątpliwości potrzeba szybkiego podejmowania decyzji w takich sprawach, ale rozstrzygnięcie tak złożonej problematyki powinno być domeną sądu lub prokuratora, w których dyspozycji jest stosowanie środków zapobiegawczych. Nie powinien to być jednak nowy środek zapobiegawczy, lecz wprowadzenie tzw. warunkowego dozoru policji, tak jak to jest przewidziane w rządowym projekcie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw poprzez nowelizację art. 275 § 2 k.p.k.

7. Dot. art. 3 pkt 1 projektu: Należy uznać za celowa i słuszną propozycję dodania do art. 28 k.r.o. wprowadzających możliwość orzeczenia przez sąd nakazu opuszczenia przez sprawcę przemocy mieszkania zajmowanego razem z ofiarą oraz zakazu kontaktowania się z osobami, którym sprawca groził przemocą, lub wobec których ją stosował. Budzi natomiast zastrzeżenia, zarówno samo brzmienie normy jak i proponowane umiejscowienie przepisu w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Powstaje wątpliwość czy można zakwalifikować projektowany przepis jako normę materialną. Wskazuje na to fakt, iż chodzi o konsekwencje przemocy, której zaistnienie uzasadnia z reguły odpowiedzialność karną. Dlatego też rządowy projekt ustawy zakłada wprowadzenie w Kodeksie postępowania karnego rozwiązań dotyczących nakazu opuszczenia lokalu i zakazu kontaktowania się z ofiarą.
8. Dot. art. 3 pkt 2 projektu: Zmiana wynikająca z art. 3 pkt 2 projektowanej ustawy, polegająca na nadaniu nowego brzmienia przepisowi § 1 w art. 109 k.r.o. wiąże się z wyeksponowaniem tylko jednego konkretnego zachowania, które mogłoby spełniać przesłankę zagrożenia dobra dziecka. Takie rozwiązanie nie ma wystarczającego uzasadnienia, ponieważ przemoc wobec dziecka spełnia raczej przesłankę rażącego nadużycia władzy rodzicielskiej, które pociąga za sobą dalej idące konsekwencje, takie jak pozbawienie władzy rodzicielskiej. Dodatkowo taka jednostkowa egzemplifikacja mogłaby sugerować, że ustawodawca potraktował wskazane zachowanie jako najbardziej typowe dla zastosowania art. 109 k.r.o. W związku z tym, zaproponowana w poselskim projekcie ustawy zmiana wydaje się być niecelowa.
9. Dot. art. 3 pkt 3 projektu: Zmiana polegająca na dodaniu pkt 7 w art. 109 k.r.o. stoi w sprzeczności z art. 113 k.r.o. i jest niemożliwa do wprowadzenia bez jego zmiany. Obowiązujący art. 113 k.r.o. pozwala ograniczać kontakty dzieci z rodzicami w przypadku umieszczenia ich w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo – wychowawczej, zakazać zaś kontaktów jedynie w razie pozbawienia władzy rodzicielskiej.

Z podniesionych wyżej przyczyn poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw wymaga wnikliwego przeanalizowania, zarówno pod kątem legislacyjnym, jak i w aspekcie sygnalizowanych negatywnych przypadków ich stosowania w praktyce.

Uwzględniając powyższe uwagi oraz fakt, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw jest na zbliżonym etapie prac legislacyjnych, wnosimy o wspólne procedowanie zarówno nad projektem poselskim, jak i rządowym ustawy.