



Luki i nieprawidłowości w systemie wsparcia

Przeciwdziałanie przemocy domowej

ALICJA ZDYCH

W ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie zbadała¹, czy działania podejmowane przez podmioty odpowiedzialne za przeciwdziałanie przemocy domowej były prawidłowe i rzetelne. Sprawdzone 32 jednostki, w tym: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej oraz komendy powiatowe Policji. Dodatkowo w siedzibie NIK odbył się panel ekspertów poświęcony tej tematyce. Wzięli w nim udział m.in. przedstawiciele: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Komendy Głównej Policji, a także Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce. Wyniki kontroli wykazały niską jakość lokalnych programów przeciwdziałania temu zjawisku, ograniczone wsparcie zarówno dla osób doświadczających przemocy, jak i niewystarczające działania wobec jej sprawców oraz brak rozwiązań o charakterze strategicznym i długofalowym, które pomogłyby skuteczniej chronić ofiary.

Wprowadzenie

Przemoc domowa to jedno z najpoważniejszych wyzwań społecznych. Dotyka ludzi niezależnie od ich statusu społecznego, wykształcenia, wieku i płci. Jest naruszeniem podstawowych wolności jednostki – prawa do życia bez strachu, bezpieczeństwa osobistego oraz integralności cielesnej i psychicznej. Z tego powodu walka z nią jest nie tylko obowiązkiem moralnym społeczeństwa, ale także warunkiem funkcjonowania państwa prawa i przestrzegania

praw człowieka. Brak skutecznej walki z przemocą przekłada się na erozję zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. Jeśli ofiary nie otrzymują adekwatnej pomocy, a sprawcy pozostają bezkarni, społeczeństwo przestaje wierzyć w realną skuteczność ochrony podstawowych praw obywatelskich.

Skutki przemocy domowej są długofalowe i wielowymiarowe – wpływają nie tylko na zdrowie fizyczne i psychiczne ofiar, ale również na ich zdolność do

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim*, nr ewid. I/23/001/LPO oraz *Przeciwdziałanie przemocy domowej*, nr ewid. P/24/080/LPO.

funkcjonowania w społeczeństwie. Często dochodzi do rozpadu więzi rodzinnych i społecznych, pojawiają się zaburzenia psychiczne, uzależnienia, zachowania autodestrukcyjne, w tym próby samobójcze. Co więcej, obejmują one nie tylko ofiary, lecz także świadków przemocy, w szczególności dzieci². Z tego względu przeciwdziałanie przemocy domowej ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla ochrony ofiar, ale również efektywnego funkcjonowania całego systemu pomocy społecznej, który ponosi konsekwencje społeczne i ekonomiczne tego zjawiska.

Według danych statystycznych Policji w latach 2021–2023 przemoc domowa dotknęła odpowiednio: 75 761, 71 631 i 77 832 osoby. Co istotne, wśród jej ofiar były również osoby małoletnie – w 2021 i 2022 r. odpowiednio: 11 129 i 10 982, natomiast w 2023 r. zanotowano znaczący wzrost – poszkodowanych było aż 17 039 dzieci.

Dane te należy traktować jako częściowy obraz rzeczywistości, gdyż faktyczna skala zjawiska jest znacznie większa. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę – jedną z największych polskich organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną dzieci – niemal jedna trzecia ankietowanych nieletnich doświadczyła przemocy ze strony bliskich, a w ciągu zaledwie jednego roku

poprzedzającego badanie – jedna piąta. Natomiast prawie 15% nieletnich było świadkiem przemocy domowej, co także stanowi istotne zagrożenie dla ich dobrostanu³.

Pomimo wagi problemu, na podstawie gromadzonych danych nie można ustalić, ile osób rocznie traci życie na skutek działania sprawców przemocy w rodzinie. Takich informacji nie posiadają Policja, prokuratura, sądy, nie są także gromadzone w systemach dokumentacji medycznych i aktów zgonu oraz przeciwdziałania przemocy domowej, ani żadnego z systemów monitorowania problemów społecznych, który znajduje odzwierciedlenie w danych zbieranych przez Główny Urząd Statystyczny.

Przyczyny przemocy domowej są złożone i mają charakter zarówno indywidualny, społeczny, jak i strukturalny. W Polsce, podobnie jak na świecie, do głównych czynników sprzyjających przemocy domowej zalicza się m.in. niskie kompetencje emocjonalne, deficyty wychowawcze, niski poziom wykształcenia, doświadczenie przemocy w dzieciństwie, patriarchalną strukturę społeczeństwa i silnie zakorzenione stereotypy płciowe, zaburzenia psychiczne oraz uzależnienia (zwłaszcza od alkoholu). Ponadto w Polsce wciąż widoczna jest tzw. kultura milczenia, która powoduje, że ofiary przemocy domowej niechętnie zgłaszają przypadki przemocy.

² Zgodnie z ustaleniami badanie ACE (Adverse Childhood Experiences Study), które Światowa Organizacja Zdrowia uznaje za jedno z kluczowych źródeł wiedzy o przemocy w dzieciństwie, dzieci dorastające w rodzinach dotkniętych przemocą są nawet pięciokrotnie bardziej narażone na występowanie depresji, zaburzeń lękowych i agresywnych zachowań w dorosłym życiu, <[who.int/publications/i/item/inspire-seven-strategies-for-ending-violence-against-children](https://www.who.int/publications/i/item/inspire-seven-strategies-for-ending-violence-against-children)>, (dostęp 15.7.2025).

³ https://fdds.pl/_Resources/Persistent/4/0/d/e/40de383c074981a2c2061800f8a565d2f4d53b55/Raport%20Diagnoza%20Przemocy%20wobec%20Dzieci%202023.pdf>, (dostęp 5.6.2025).



Brak krajowego rejestru

Najistotniejszą barierą uniemożliwiającą skuteczne przeciwdziałanie przemocy domowej jest brak centralnego, zintegrowanego z innymi systemami (m.in. obszaru wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia, polityki społecznej) krajowego rejestru rodzin dotkniętych zjawiskiem przemocy domowej, który byłby dostępny dla wszystkich publicznych jednostek zaangażowanych w działania na rzecz jej zapobiegania i przeciwdziałania. Pozwalałoby to nie tylko precyzyjniej oszacować skalę zjawiska, ale także efektywnie planować i koordynować działania prewencyjne oraz interwencyjne. Umożliwiłoby również identyfikację i monitorowanie sytuacji zagrożonych rodzin niezależnie od ich miejsca zamieszkania, co ma kluczowe znaczenie w kontekście mobilności społecznej i częstych przeprowadzek rodzin dotkniętych przemocą. Obecnie dane (np. o liczbie założonych Niebieskich Kart) gromadzone są przez różne instytucje w wielu odrębnych bazach, które nie są ze sobą powiązane. To sprawia, że ich funkcjonalność i przydatność analityczna są bardzo ograniczone, a wykorzystanie w planowaniu działań systemowych – mocno utrudnione.

Obecna na zorganizowanym w NIK panelu ekspertów⁴ przedstawicielka Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce sygnalizowała, że w sądzie, w którym jest zatrudniona, sędzia równocześnie rozpatruje około 700 spraw. Bez takiego rejestru skuteczna walka z przemocą domową nie może się więc udać.

Tego typu systemy informacyjne z powodzeniem funkcjonują w innych krajach. Przykładowo w Hiszpanii jest to VioGén⁵ – kompleksowy, ogólnokrajowy system monitorowania i zarządzania przypadkami przemocy ze względu na płeć, stworzony i zarządzany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. System umożliwia dostęp do danych wielu instytucjom: policji lokalnej i krajowej, prokuraturom i sądom, jednostkom pomocy społecznej i ochrony zdrowia, organizacjom wspierającym ofiary przemocy. Efektem jego funkcjonowania jest m.in. znaczące skrócenie czasu reakcji funkcjonariuszy, lepsze profilowanie sprawców i trafniejsze przewidywanie eskalacji przemocy oraz poprawa bezpieczeństwa kobiet i dzieci dzięki ciągłemu nadzorowi. Informacje pochodzące z tego systemu mogą być generowane na potrzeby raportów monitorujących dla specjalistów, a także raportów statystycznych wykorzystywanych do rozwoju strategii rozwiązywania problemów przemocy przez właściwe podmioty.

W Polsce szeroka funkcjonalność takiego systemu jest tym bardziej niezbędna, że w prawie połowie kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej brakowało rzetelnej diagnozy tego zjawiska, bądź informacje w nich zawarte ograniczały się wyłącznie do danych statystycznych, głównie informacji z Policji, o liczbie założonych Niebieskich Kart. Tymczasem diagnoza zjawiska przemocy domowej, w szczególności na poziomie lokalnym, powinna mieć charakter systemowy, wieloźródłowy

⁴ Panel odbył się Najwyższej Izbie Kontroli 25.4.2024 r.

⁵ <<https://eucpn.org/document/viogen>>

i cykliczny. Powinna bazować na kompleksowym zestawie danych pochodzących z różnych, wzajemnie uzupełniających się źródeł: instytucjonalnych (np. z zespołów interdyscyplinarnych, Policji, ośrodków pomocy społecznej, sądów i kuratorów sądowych jednostek ochrony zdrowia i placówek oświatowych), środowiskowych (od pracowników socjalnych i asystentów rodziny, organizacji pozarządowych i grup nieformalnych, punktów konsultacyjnych i interwencji kryzysowych) oraz badawczych, takich jak badania i diagnozy społeczne (np. lokalne badania opinii społecznej, analizy jakościowe, raporty i ekspertyzy). W żadnej z kontrolowanych jednostek nie opracowano narzędzi, procedur lub metod identyfikowania przypadków szczególnie zagrożonych występowaniem przemocy domowej. W efekcie ofiary pozostają niewidoczne w systemie wsparcia, działania instytucjonalne są nieskuteczne, a społeczne i ekonomiczne koszty rosną.

Wyniki kontroli ujawniły, że działania systemowe w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, adresowane zarówno do ofiar, jak i sprawców były niewystarczające, aby poprawić sytuację osób, które już zostały nią dotknięte i zapewnić warunki niezbędne do skutecznego i kompleksowego przeciwdziałania temu zjawisku.

Nieprawidłowości w systemie

Ustawowe zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej w większości kontrolowanych jednostek nie zawsze były realizowane rzetelnie i w sposób zgodny z przepisami prawa.

Najistotniejszym problemem okazał się bardzo ograniczony – i zróżnicowany terytorialnie – dostęp do oferty wsparcia

kierowanej zarówno do osób doznających przemocy domowej, jak i sprawców.

Ofiary przemocy domowej potrzebują przede wszystkim bezpieczeństwa, ochrony prawnej, wsparcia emocjonalnego oraz dostępu do specjalistycznych usług – i to natychmiastowego. Priorytetem jest zapewnienie bezpiecznego schronienia – kluczowego elementu systemu – dlatego szczególnie alarmująca okazała się kwestia dotycząca ich dostępności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami takie miejsca powinny być dostępne na terenie gminy oraz powiatu. Mogą nimi być ośrodki wsparcia (prowadzone przez gminę) oraz m.in. ośrodki interwencji kryzysowej albo specjalistyczne ośrodki wsparcia (prowadzone przez powiat). Tylko na terenie jednej z dziewięciu gmin funkcjonował ośrodek wsparcia, w wypadku aż czterech gmin i powiatów nie powołano żadnego. W praktyce osoby doznające przemocy kierowano do miejsc zlokalizowanych poza terenem gminy, a nawet powiatu, co znacząco obniżało dostępność tej formy wsparcia. Odległość geograficzna oraz związane z nią bariery logistyczne i psychologiczne mogły skutecznie zniechęcać potrzebujących.

Osoby doznające przemocy domowej potrzebują także bezpłatnej pomocy prawnej, która umożliwi im zrozumienie przysługujących im praw, np. do zakazu zbliżania się sprawcy, alimentów czy opieki nad dzieckiem. Istotne jest także zapewnienie wsparcia psychologicznego i terapeutycznego, i to zarówno dla osób doznających przemocy, jak i dla ich dzieci, które często doświadczają tzw. przemocy pośredniej (są jej świadkami). Ważna jest społeczna legitymizacja ich doświadczenia, czyli poczucie, że są słuchane, rozumiane



i nieobwiniane. W wielu przypadkach osoby te doświadczają wtórnej wiktyimizacji – zarówno ze strony bliskich, jak i instytucji – co znacząco utrudnia proces wychodzenia z przemocy. Ofiary potrzebują przemyślanych, długofalowych programów reintegracyjnych, np. pomocy w znalezieniu pracy, mieszkania, wsparcia finansowego – czyli wszystkiego, co umożliwi im trwałe niezależnienie się od sprawcy. Tymczasem spośród różnych form poradnictwa specjalistycznego (m.in. psychologicznego, prawnego, rodzinnego) jedynie poradnictwo socjalne dostępne było w każdym z kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, z tego względu, że zajmowali się nim pracownicy socjalni. Dostęp do pozostałych form poradnictwa był bardzo zróżnicowany, a ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego doradztwa specjalistycznego, powoływały się na dostępność tego typu usług w ofercie podmiotów zewnętrznych (względem ośrodków pomocy społecznej) z terenu gminy lub powiatu. Taka organizacja wsparcia, oparta na odsyłaniu osób do innych jednostek, często położonych w znacznej odległości od miejsca zamieszkania, utrudniała, a czasem wręcz uniemożliwiała skorzystanie z pomocy. Stanowi to poważną lukę w systemie wsparcia.

Kompleksowego podejścia wymaga również oddziaływanie na sprawców przemocy domowej, które powinno łączyć interwencję prawną, terapię psychologiczną, a także działania resocjalizacyjne. Przykładem takiego podejścia są programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców oraz pogłębiające je programy psychologiczno-terapeutyczne. Trwają one zazwyczaj 60 godzin i mają na celu uświadomienie

im mechanizmów przemocy oraz nauczenie alternatywnych strategii radzenia sobie z emocjami. Problemem okazała się niewielka liczba programów korekcyjno-edukacyjnych oraz pogłębiających je psychologiczno-terapeutycznych. Zaledwie w co trzecim powiecie, każdego roku zorganizowano po jednej edycji programu korekcyjno-edukacyjnego, a jedynie w co drugim jedną lub dwie edycje programów psychologiczno-terapeutycznych w całym okresie objętym kontrolą. Wciąż także bardzo niewielu sprawców przemocy uczestniczyło w tych działaniach edukacyjnych, a jeszcze mniej je kończyło. Przykładowo do programów korekcyjno-edukacyjnych przystąpiło łącznie 167 sprawców, a ukończyło 77, tj. 46%, natomiast w programach psychologiczno-terapeutycznych wzięło udział łącznie 48 wskazanych, a ukończyło 35, tj. 73%. Dane te wskazują na konieczność zwiększenia dostępności i skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych oraz poprawy ich atrakcyjności i dostosowania do potrzeb uczestników, ale przede wszystkim uświadomienia, że udział w programie to nie kara, lecz szansa na zatrzymanie cyklu przemocy. Niezbędne jest także monitorowanie skuteczności tych programów, które pozwoli ustalić, czy i ilu sprawców powróciło do zachowań przemocowych. Oddziaływanie na sprawców wymaga współpracy międzyinstytucjonalnej – sądy, ośrodki pomocy społecznej i kuratorzy powinni mieć dostęp do wspólnego systemu informacji o ich zachowaniu i postępach. Światowa Organizacja Zdrowia oraz Rada Europy wskazują wręcz, że praca ze sprawcami przemocy domowej stanowi nieodłączny element skutecznej polityki antyprzemocowej.

W przeważającej większości skontrolowanych jednostek (blisko 90%) nie opracowano lub nierzetelnie opracowano i realizowano programy przeciwdziałania przemocy domowej. Tymczasem są to ważne dokumenty, gdyż definiują ten system na obszarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, nadają mu ramy, a także wyznaczają cele i kierunki działań. W niemal 60% jednostek programy nie zostały opracowane w terminach umożliwiających rozpoczęcie ich realizacji bezpośrednio po upływie okresu obowiązywania poprzednich, bądź nie obowiązywały w całym objętym kontrolą okresie. W około 20% jednostek przyjęte programy zawierały jedynie ogólne ustalenia, co istotnie ograniczało ich możliwość wykorzystania w praktyce. Ponadto aż w 65% jednostek programy nie zawierały mierzalnych wskaźników realizacji zadań lub zostały one sformułowane w sposób uniemożliwiający dokonanie ich weryfikacji – brakowało odniesienia do poziomu wyjściowego, celów ilościowych bądź ram czasowych realizacji. Nie oszacowano także rzetelnie kosztów wykonania planowanych działań.

Z uwagi na rolę i wagę tych opracowań programy nie powinny być jedynie dokumentem formalnym, ale podstawowym narzędziem zarządzania problemem społecznym, jakim jest przemoc domowa, opartym na rzetelnych danych, współpracy i realnym zaangażowaniu społeczności lokalnej. Zapobieganie przemocy domowej jest znacznie bardziej efektywne – zarówno pod względem społecznym, psychologicznym, jak i ekonomicznym – niż reagowanie na skutki już dokonanych aktów przemocy.

Nierzetelna realizacja „Niebieskich Kart”

Do grona osób uprawnionych do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” należą przedstawiciele różnych instytucji i środowisk zawodowych, którym ustawodawca powierzył szczególną rolę w przeciwdziałaniu przemocy domowej. Są to przede wszystkim funkcjonariusze Policji, pracownicy socjalni, członkowie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, osoby wykonujące zawody medyczne, a także pracownicy placówek oświatowych. Taka szeroka reprezentacja grup zawodowych miała w zamyśle stanowić gwarancję kompleksowego i zintegrowanego podejścia do problematyki przemocy domowej – z uwzględnieniem różnorodnych interakcji instytucji publicznych z życiem prywatnym obywateli. Tymczasem wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na poważne dysproporcje w zaangażowaniu poszczególnych grup zawodowych w proces identyfikacji i reagowania na przemoc domową. W sposób szczególnie zwraca uwagę marginalny udział przedstawicieli systemu ochrony zdrowia w inicjowaniu procedury „Niebieskie Karty”. Jak wynika z danych pochodzących z kontrolowanych komend powiatowych Policji, spośród niemal 4,5 tysiąca przypadków wszczęcia procedury, jedynie 20 zostało zainicjowanych przez pracowników sektora ochrony zdrowia. Jednocześnie wszyscy przedstawiciele kontrolowanych jednostek podkreślali, że jeśli chodzi o małe dzieci (nieobjęte jeszcze obowiązkiem szkolnym), osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami, to przedstawiciele ochrony zdrowia są często jedynymi, którzy mogą i powinni dostrzec ślady przemocy domowej. Brak



reakcji ze strony pracowników medycznych oznacza więc realne zagrożenie dla życia i zdrowia najbardziej bezbronnych, którzy nie mają możliwości samodzielnego zgłoszenia przemocy lub z różnych względów nie są traktowani jako pełnoprawni uczestnicy życia społecznego.

Dla porównania w Wielkiej Brytanii istnieje obowiązek, tzw. *safeguarding*, a nie tylko uprawnienie, w ramach którego pracownicy ochrony zdrowia ustawowo zgłaszają wszelkie podejrzenia przemocy lub zaniedbania względem dzieci, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami do lokalnych jednostek odpowiedzialnych za ochronę.

Działania, które przedstawiciele różnych instytucji i podmiotów są zobowiązani podejmować w celu zapewniania bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej zostały uregulowane w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Wyniki kontroli wykazały jednak wiele nieprawidłowości w jej stosowaniu.

Policjanci w sposób niejednorodnie podejmowali decyzje o wszczęciu procedury w trakcie interwencji domowych. Przykładowo w Komendzie Powiatowej Policji w Zakopanem zaledwie 5-7% wszystkich interwencji domowych zakończonych było jej wszczęciem, podczas gdy w Komendzie Powiatowej Policji w Pile dotyczyło to 60-70% przypadków. W co trzeciej skontrolowanej komendzie powiatowej stwierdzono przypadki zaniechania jej wszczęcia, mimo że sporządzony w notatnikach służbowych przez funkcjonariuszy Policji opis wskazywał na zasadność takiego postępowania.

Dodatkowo w większości skontrolowanych jednostek (wszystkie komendy

powiatowe policji i prawie 70% kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej) wszczęte już procedury „Niebieskie Karty” realizowano nieprawidłowo lub nierzetelnie. Najczęstszą nieprawidłowością był brak niezwłocznego wsparcia dla osób uwikłanych w przemoc domową. Przykładowo w komendach powiatowych policji policjanci m.in.:

- nieterminowo przeprowadzali wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osób doznających przemocy (dotyczyło to zarówno pierwszej, jak i kolejnych wizyt);
- nierzetelnie dokumentowali podejmowane działania, co uniemożliwiało szybkie pozyskanie wiarygodnych i kompletnych informacji na temat danej rodziny, ale także podjętych, zaplanowanych oraz wymaganych wobec niej działań;
- nie przekazywali (bądź nie udokumentowali przekazania) informacji o założeniu Niebieskiej Karty do zespołów ds. profilaktyki społecznej oraz nieletnich i patologii – mimo obecności nieletnich w rodzinie, w której stwierdzono stosowanie przemocy.

Ustalenia kontroli wskazują również, że głównymi sprawcami przemocy domowej były osoby pod wpływem alkoholu (od 45% do ponad 80% Niebieskich Kart założono osobom nietrzeźwym). Pomimo jednoznacznej korelacji między spożyciem alkoholu, a występowaniem przemocy odnotowano natomiast istotne rozbieżności w postępowaniu policji wobec odurzonych sprawców. W zależności od komendy byli oni pozostawieni w miejscu interwencji domowej bądź przewożono ich do policyjnych pomieszczeń dla osób zatrzymanych albo izb wytrzeźwień. Odsetek

przypadków odizolowania sprawcy od ofiary, w zależności od komendy, wahał się od 0% do ponad 90%. Jednocześnie w czterech skontrolowanych placówkach nie przekraczał 20%, co oznaczało, że znaczna część winowajców nie była skutecznie odizolowana od ofiar i nadal pozostała w ich otoczeniu, stanowiąc dla nich zagrożenie.

W trakcie kontroli ujawniono również nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych, których zadaniem jest bieżące reagowanie na przypadki przemocy domowej oraz koordynacja wsparcia dla osób w nią uwikłanych. W szczególności stwierdzono opóźnienia w:

- powoływaniu grup roboczych (a następnie diagnostyczno-pomocowych) sięgające nawet 47 dni;
- wyznaczeniu terminu posiedzenia tych grup – w skrajnych przypadkach termin został ustalony dopiero po 55 dniach od otrzymania formularza „Niebieska Karta”;
- przekazywaniu formularzy „Niebieskie Karty” członkom zespołów interdyscyplinarnych lub grup roboczych/ diagnostyczno-pomocowych.

Stwierdzono także:

- brak systematycznego kontaktu z osobami doświadczającymi przemocy oraz nie przykazywanie im informacji o dostępnych formach pomocy i sposobach jej uzyskania;
- nieopracowanie diagnozy sytuacji rodziny oraz indywidualnych planów pomocy, także w odniesieniu do dzieci;
- niedostateczne dokumentowanie działań podejmowanych przez pracowników socjalnych.

Stwierdzone nieprawidłowości i zaniedbania w sposób istotny ograniczały skuteczność realizowanych działań, niejednokrotnie uniemożliwiając szybkie i adekwatne reagowanie na dramatyczne sytuacje, w jakich znalazły się ofiary przemocy.

Nieprawidłowości instytucjonalne

Kontrolowane jednostki nie zawsze prawidłowo i rzetelnie organizowały warunki do wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpracę z innymi podmiotami.

Co czwarta badana jednostka nie była odpowiednio przygotowana organizacyjnie do realizacji ustawowych zadań – w obowiązujących regulacjach wewnętrznych nie znalazły odzwierciedlenia wybrane zadania nałożone na właściwe jednostki samorządu terytorialnego ustawą o przeciwdziałaniu przemocy.

W trzech spośród kontrolowanych jednostek nie zaplanowano ani nie zabezpieczono środków finansowych na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, co świadczy o niskim priorytecie samego problemu wśród władz lokalnych. Dodatkowo brak odpowiedniego zabezpieczenia środków nie sprzyjał podejmowaniu skutecznych i kompleksowych działań w tym obszarze.

We wszystkich jednostkach wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej ujmowane były w sposób niejednorodny w ramach klasyfikacji budżetowej. Ze względu na występowanie tego zjawiska w połączeniu z innymi problemami społecznymi, jak uzależnienia,



ubóstwo czy bezdomność, środki przeznaczone na przeciwdziałanie przemocy ewidencjonowano w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, co znacznie utrudniało, a w wielu wypadkach wręcz uniemożliwiało precyzyjne ustalenie całkowitej kwoty przeznaczonej na ten cel oraz ocenę adekwatności podejmowanych działań względem potrzeb.

Zabrakło również skoordynowanej współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w przeciwdziałanie przemocy domowej. W żadnej z jednostek nie opracowano i nie wdrożono ogólnych zasad czy wytycznych ani standardów współpracy międzyinstytucjonalnej, które mogłyby stanowić podstawę do wdrożenia i egzekwowania wspólnych działań. Ich brak przekładał się na niespójność działań podejmowanych przez różne podmioty i instytucje, przyczyniając się nie tylko do odstąpienia od realizacji ustawowych zadań, lecz również do ograniczenia efektywności pozostałych.

Edukacja i kampanie społeczne

Zapobieganie przemocy domowej wymaga wielopoziomowego i zintegrowanego podejścia, które obejmuje działania edukacyjne, prawne, społeczne i instytucjonalne. Jednym z kluczowych elementów skutecznej prewencji jest edukacja społeczna (wskazane są programy skierowane do różnych grup wiekowych, szczególnie dzieci i młodzieży), której celem jest budowanie postaw opartych na szacunku, empatii i rozpoznawaniu granic. W Polsce nie ma jednak obowiązkowych programów o relacjach interpersonalnych i przemocy emocjonalnej, co stanowi istotną lukę w profilaktyce.

Kampanie społeczne są natomiast skutecznym narzędziem walki z przemocą domową, ponieważ oddziałują na poziomie świadomości zbiorowej, kształtując postawy, normy społeczne i wiedzę. Jednym z najczęstszych powodów niezgłaszania przemocy przez ofiary jest brak wiedzy o jej formach oraz strach przed stygmatyzacją – kampanie publiczne pozwalają przełamać te bariery, pokazując, że przemoc to przestępstwo, a nie „prywatna sprawa”. Mogą również wywierać presję społeczną na sprawców oraz zmieniać stereotypy kulturowe legitymizujące przemoc, jak np. przekonanie, że „mężczyzna musi mieć kontrolę”, lub że „kobieta prowokuje”. Ważnym aspektem jest również normalizacja korzystania z pomocy – dzięki kampaniom ofiary przestają czuć się osamotnione. Są one także relatywnie niskokosztowym narzędziem, które – jeśli dobrze zaprojektowane – mogą mieć szeroki zasięg przy minimalnym nakładzie środków (np. kampanie w mediach społecznościowych z udziałem influencerów). Co więcej, mogą być łatwo dostosowane do lokalnych uwarunkowań kulturowych, co zwiększa ich skuteczność.

Ważne są ogólnokrajowe kampanie informacyjne, takie jak prowadzona w Wielkiej Brytanii kampania „#YouAreNotAlone”, która w czasie pandemii COVID-19 promowała mechanizmy dyskretnego zgłaszania przemocy, m.in. zachęcając do wykorzystania symbolu ręki i współpracy z aptekami. W Polsce podobny efekt mogłaby osiągnąć szersza popularyzacja międzynarodowego sygnału „Pomóż mi”. Jest to prosty i czytelny ruch dłoni, który możemy wysłać do kogoś, kogo znamy lub całkowicie obcej nam

osoby. Informuje on o tym, że jesteście ofiarą przemocy. Wykonanie tego znaku jest proste: należy pokazać otwartą dłoń, a następnie złożyć ją w pięść, chowając kciuk do środka.

Podsumowanie i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że zarówno brak centralnego rejestru rodzin dotkniętych zjawiskiem przemocy domowej oraz nieprawidłowości: niska jakość lokalnych programów przeciwdziałania przemocy domowej, ograniczone wsparcie zarówno dla osób doznających przemocy, jak i niewystarczające działania wobec jej sprawców ukazują konieczność wdrożenia rozwiązań o charakterze strategicznym i długofalowym. Warunkiem skutecznej walki z przemocą domową jest stworzenie spójnego, funkcjonalnego systemu, który nie tylko umożliwi, ale i wymusi natychmiastową, skoordynowaną reakcję wszystkich zaangażowanych podmiotów. Odpowiedzialność nie powinna spoczywać wyłącznie na policji i pomocy społecznej. Równie istotną rolę do odegrania mają pracownicy ochrony zdrowia, edukacji, organizacje pozarządowe i całe społeczeństwo. Zwiększenie ich zaangażowania, zarówno dzięki działaniom edukacyjnym, jak i ustawodawczym, jest niezbędne do zapewnienia realnej ochrony ofiarom i skutecznego zapobiegania przemocy.

W wyniku kontroli NIK skierowała wnioski systemowe do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań umożliwiających stworzenie kompleksowego rejestru rodzin dotkniętych przemocą domową, dostępnego dla wszystkich podmiotów publicznych zaangażowanych na rzecz jej przeciwdziałania.

Z kolei do Ministra do spraw Równości o podjęcie działań w celu:

1. Budowania świadomości społecznej na temat konieczności przeciwdziałania przemocy domowej, z wykorzystaniem ogólnopolskich kampanii informacyjnych dotyczących m.in. skali tego zjawiska oraz jego negatywnych skutków społecznych;
2. Przygotowania wytycznych dla wojewodów odnośnie do opracowania, jednolitych w skali kraju, materiałów instruktażowych i zaleceń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, zwłaszcza dotyczących:
 - a) obowiązku diagnozowania zjawiska przemocy i określania ram przygotowywanych programów;
 - b) identyfikowania rodzin szczególnie zagrożonych występowaniem przemocy.

ALICJA ZDYCH

doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Poznaniu

Słowa kluczowe: przemoc domowa, przeciwdziałanie przemocy domowej, „Niebieska Karta”, regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej



ABSTRACT

Preventing Domestic Violence – Gaps and Irregularities in the Support System

Domestic violence is one of the most serious social challenges. People experience it regardless of their social status, education level, age and gender. It breaches the basic freedoms of a person – the right to live without fear, the right to personal safety, and physical and mental integrity. That is why counteracting domestic violence is not only a moral duty of the society, but also a prerequisite for a state of law to operate, and for compliance with human rights. The lack of efficient fight against violence translates into an erosion of social trust in public institutions. When victims do not get adequate support, and offenders remain unpunished, the society stops believing that the basic citizens' rights are really protected in an effective manner. The consequences of domestic violence are long-term and multidimensional – not only do they affect physical and mental health of victims, but hamper their ability to live in a society as well. Family and social links frequently break, mental problems arise, as well as addictions, self-destructive behaviours, including attempted suicide. Over the last years, the Supreme Audit Office has twice examined whether the measures taken by the entities responsible for counteracting domestic violence are appropriate and effective. In addition, an expert panel was organised in the NIK headquarters, dedicated to the issue. The results of the audit show that the quality of local programmes of domestic violence counteracting is low. Support for victims is insufficient and so are measures taken against offenders. There are no solutions available of strategic and long-term nature that would help protect victims in a better way.

Alicja Zdych, economic advisor, Regional Branch of NIK in Poznań

Key words: domestic violence, counteracting domestic violence, Niebieska Karta ("Blue Record"), regional social policy centres, local social family assistance centres, social assistance centres