

WPROWADZENIE

Problem przemocy w rodzinie jest zagadnieniem niezwykle złożonym. Został zidentyfikowany w wielu krajach jako poważne i niezwykle niepokojące oraz groźne zjawisko społeczne. W Polsce także podjęto próby zmierzenia się z nim w sposób bardziej usystematyzowany. Trwają one przynajmniej kilkanaście lat, od kiedy polityka publiczna w tym zakresie była coraz silniej instytucjonalizowana poprzez wprowadzenie specjalnego ustawodawstwa oraz realizację sprecyzowanych programów działań. Doświadczenia z dotychczasowych działań i interwencji publicznych są mieszane. Na pewno wymagają dalszych analiz i badań, aby móc je precyzyjnie ocenić.

Na początku warto podkreślić złożoność struktury polityki przeciwdziałania przemocy. Ma ona wiele źródeł (społecznych, ekonomicznych, kulturowych). W sferze jej przeciwdziałania wymaga zaangażowania wielu interesariuszy tego problemu, którzy mają często rozbieżne preferencje i interesy. Skuteczność działań wymaga zrozumienia problemu ze strony ogółu społeczeństwa i chęć wsparcia osób, które zostały dotknięte przemocą. Potrzebne są znaczne nakłady różnego typu władz publicznych i organizacji społecznych (od władzy centralnej po samorządową). Potrzebna jest zaawansowana wiedza dotycząca efektywnych sposobów ograniczania poziomu przemocy w rodzinach, wiedza o efektywnych terapiach, interwencjach publicznych. Konieczne są umiejętności w zakresie badania problemów przemocy i tworzenia diagnoz dotyczących skali tego zjawiska.

A zatem polityka ta, jako zespół działań i interwencji publicznych, nigdy nie będzie łatwa do formułowania, a szczególnie do wdrażania. Hipoteza zawarta w artykule głosi, że w Polsce poprawa efektywności prowadzenia tej polityki wymaga pokonania barier, a nie jest to sprawa łatwa. Najważniejsze z nich to:

1) niski poziom synergii między podmiotami zaangażowanymi w interwencje publiczne (doradcy rodzinni, policja, sądownictwo i prokuratura),

2) niedopasowane narzędzia działania do charakteru problemu (przewaga narzędzi legislacyjnych nad perswazyjnymi, terapeutycznymi; niewłaściwa linia orzecznicza w zakresie karania za przestępstwa w rodzinie),

3) brak wystarczającej infrastruktury wsparcia ofiar przemocy,

4) ograniczone możliwości przeciwdziałania przemocy ze strony samorządowych instytucji pomocy społecznej.

Instytucjonalizacja polityki walki z przemocą domową postępowiała u nas stopniowo. W latach 90. podmioty zainteresowane tym problemem wskazywały na jego znaczenie i starały się o jego umieszczenie w agendzie problemów społecznych. Aktywne na tym polu były organizacje pozarządowe, zwłaszcza te, które zajmowały się prawami kobiet. Na tym polegały również pierwsze działania rządów. Przeprowadzano

kampanie społeczne¹ i podkreślano potrzebę skonsolidowania legislacji, tworzenia ośrodków wsparcia i schronienia dla ofiar przemocy, uruchomienia programów edukacji, wsparcia psychologicznego, wzmacniania praw ofiar, modelowania interwencji policji itp. W 1996 r. w różnych ośrodkach zapewniających bezpieczne schronienie było tylko około 200 miejsc dla kobiet (*Połączone IV i V Sprawozdanie...* brak daty). W kolejnych latach przybywało ich niewiele.

Pewna wstępna instytucjonalizacja polityki państwa jako polityki publicznej wobec przemocy nastąpiła w sierpniu 1997 r. Ówczesny rząd SLD/PSL uruchomił działania w ramach programu *Przeciw przemocy – wyrównać szanse* (przy współudziale polskiego oddziału UNDP). Powstały trzy regionalne centra udzielające pomocy socjalnej, prawnej, medycznej i psychologicznej, a także projekty kampanii społecznych. Kolejny rząd (AWS/UW) przeformułował wiele założeń programu, dopasowując go do swoich celów; jego realizację rozpoczęto w 1998 r.², a zakończono w marcu 2000 r. (*Przeciw przemocy...* 2003). Działania publiczne miały służyć bardziej inicjowaniu mediacji i działań pojednawczych w rodzinach. Środki finansowe na nie otrzymały organizacje pozarządowe. Finansowano także szkolenia w zakresie technik udzielania pomocy rodzinie w kryzysie, pracy ze sprawcami przemocy, diagnozowania problemu itp.

Silna instytucjonalizacja tej polityki nastąpiła w 2005 r. Rząd SLD/UP doprowadził do uchwalenia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³ (wcześniej rząd ten realizował pewne działania cząstkowe w ramach Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet; *Krajowy Program Działań...* 2000) tuż przed wyborami, które zmieniły sytuację polityczną. Nowy rząd (PiS, LPR, Samoobrona) zachował rozwiązania legislacyjne, a na ich bazie przyjął Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Zakładał on wiele działań w zakresie profilaktyki, prewencji, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej. Postanowiono zobowiązać samorządy do silniejszego zaangażowania w jego realizację (w gminach miały powstawać zespoły interdyscyplinarne, łączące wszystkich interesariuszy problemu przemocy).

Inicjatorzy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴ przyznawali, że przewidziane w regulacjach działania i rozwiązania nie rozszerzały znacząco tych, które były podejmowane do tej pory⁵. Dokonano raczej

¹ Kampanie społeczne przeprowadzone przez organizacje pozarządowe, zawierające informacje na temat przemocy w rodzinie i możliwości uzyskania pomocy: *Stop przemocy wobec kobiet; Powstrzymać przemoc w rodzinie; Dzieciństwo bez przemocy; Masz prawo marzyć, masz prawo wiedzieć* (dotycząca handlu ludźmi); *Zły dotyk – boli całe życie* (*Krajowy Program Działań...* 2003: 35).

² Program w jednej czwartej finansował UNDP. Budżet programu zaplanowano na 400 tys. dol.

³ DzU nr 180 poz. 1493 ze zm.

⁴ *Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, druk sejmowy nr 3639, grudzień 2004.

⁵ W listopadzie 1998 r. Komendant Główny Policji zarządzeniem nr 25/98 wprowadził procedurę „niebieskich kart”. Miało to usprawnić pracę policji w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie, a także włączyć do tych działań inne służby społeczne stykające się z ofiarami przemocy domowej. Następnie w grudniu 2002 r. wydał zarządzenie nr 21/02, które upraszczało procedurę. W pierwszym zarządzeniu policjanci mieli wypełniać cztery typy „niebieskich kart”, a w kolejnym pozostały dwie: *Notatka urzędowa dotycząca przemocy w*

prawnego ich wyodrębnienia z szerszej grupy działań, które wcześniej miały miejsce, zwłaszcza w obszarze działań policji i pomocy społecznej⁶. Jednak zaletą nowych regulacji było to, że określono pożądane działania, prawa ofiar, sprecyzowano rolę samorządów, wyodrębniono instrumenty działania itp. Jednocześnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyznawało, że regulacje nie są bez wad i zapowiadano ich usuwanie w dalszej pracy nad nimi (Wyrwicka 2008), co nastąpiło w 2010 r. Rząd doprowadził wówczas do zmiany obowiązującej ustawy⁷, uchwalając precyzyjniejsze ramy do działania w zakresie przeciwdziałania przemocy. Sformalizowano szereg sposobów reagowania instytucji państwa na jej przypadki. Rozbudowano procedurę stosowania tzw. niebieskiej karty, czyli dokumentu, którego treść ma obrazować przypadki przemocy w rodzinach nią dotkniętych. Do kodeksu postępowania karnego wpisano artykuł 275a przewidujący nakazanie oskarżonemu opuszczenie lokalu, jeśli zamieszkuje go z ofiarą. Samorzady obowiązkowo miały tworzyć programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy (mają one planować działania polegające na edukacji, tworzeniu ośrodków wsparcia, współpracy interesariuszy problemu) (Rysz-Kowalczyk 2011: 116–127).

SKALA PROBLEMU

W tym miejscu warto przedstawić dane dotyczące liczby interwencji policyjnych, które z pewnością nie do końca obrazują skalę przemocy domowej, oraz liczby ofiar i sprawców, a także opinii Polaków o skali przemocy w ich odczuciu czy doświadczeniu.

Z tabeli 1 wynika, że rozmiar i dynamika interwencji policyjnych dość mocno się zmieniały. W latach 1997–2012 nastąpił ponad dwukrotny spadek – z 116,3 tys. interwencji do zaledwie 52,1 tys. Natomiast od 1999 r. liczba interwencji rosła z 72 tys. do 96,7 tys. w 2005 r.; rosła także liczba ofiar. Od 2005 r. skala przemocy zaczęła maleć wraz z podejmowaniem działań publicznych. W 2012 r. miał miejsce dalszy znaczny spadek interwencji policyjnych, który zdaniem NIK nie jest związany z faktycznie mniejszą skalą przemocy w rodzinach (NIK 2013), ale wynika z faktu rzadszego ich rejestrowania przez policję. Funkcjonariusze nie wypełniają „niebieskich kart” (np. kwalifikują przestępstwo przemocy w rodzinie jako zakłócenie porządku), ponieważ mają z nimi trudności po tym, jak w 2010 r. wprowadzono ich bardziej skomplikowaną wersję.

Jest też inna interpretacja spadku rejestrowanych przypadków przemocy. Otóż głosi ona, że przyczyniły się do tego kampanie społeczne, które uwrażliwiły organa ścigania i obywateli na konieczność szybszego reagowania na dostrzeżone przypadki przemocy. Wobec tego potencjalni sprawcy przemocy powstrzymują się od jej stosowania.

rodzinie oraz Informacja dla ofiar przemocy w rodzinie. Zob. Przemoc w rodzinie... 2005; Mrozik i in. 2007.

⁶ O przemocy w rodzinie wspomina, choć jedynie zdawkowo, *Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczne na lata 2006–2008”* (2006).

⁷ Ustawa z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (DzU 2010, nr 125, poz. 842).

Tabela 1. *Interwencje policyjne w ramach procedury „niebieskiej karty”*

Wyszczególnienie	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba interwencji (w tys.)	72,0	96,8	96,0	81,4	86,4	81,4	83,4	70,8	51,2
Liczba ofiar przemocy (w tys.)	96,9	156,7	157,8	130,7	139,7	132,8	134,8	113,5	76,9
Liczba dzieci i młodzieży jako ofiar przemocy – do lat 18 (w tys.)	37,5	55,0	56,5	45,9	47,1	41,0	40,1	32,1	19,2
Liczba sprawców przemocy (w tys.)	56,8	97,1	96,8	81,7	86,6	81,5	83,4	71,9	51,5

Zródło:

http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/944/50863/Przemoc_w_rodzynie.html [dostęp 29.10.2013].

Z badań przeprowadzonych w 2011 r. wśród ogółu obywateli wynika, że skala przemocy jest znacznie rozleglejsza niż odnotowują to statystyki policji. Około 64% Polaków zna w swoim otoczeniu rodziny, o których słyszeli lub wiedzą, że dochodzi w nich do różnych form przemocy; 38% zna rodziny, w których dochodzi do przemocy fizycznej (Diagnoza, 2012: 9; *Wojewódzki program...* 2010: 16); 27% badanych przyznało, że doświadczyło kiedykolwiek przemocy fizycznej ze strony członka swojej rodziny. Z kolei 16% Polaków przyznaje, że stosowało kiedykolwiek przemoc fizyczną wobec członka własnej rodziny, w tym 6%, że stosuje ją kilkanaście razy lub więcej. Natomiast 26% badanych przyznało się do stosowania przemocy psychicznej (Diagnoza, 2011: 11). Dla porównania, według badań CBOS z 1993 i 1996 r. wówczas 18% zamężnych kobiet było ofiarami przemocy fizycznej męża, a przemoc dotykała częściej kobiet rozwiedzionych, które są w kolejnym związku (41%) (*Krajowy Program Działań...* 2003: 35). Co drugi Polak jest zdania, że zjawisko przemocy fizycznej rośnie w ostatnich latach. O tym, że w ostatnich 5 latach przemoc psychiczna w rodzinach zdarza się częściej, jest przekonanych 70% badanych.

Ciekawe wydają się porównania międzynarodowe. W Anglii i Walii według danych za 2009 r. 1/5 kobiet i co dziesiąty mężczyzna uznali się za ofiary przemocy (Thompson 2010). Ogółem 31% kobiet i 18% mężczyzn doświadczyło jakiegokolwiek formy przemocy (*domestic abuse*) po ukończeniu 16. roku życia (Focus 2011/12). Z kolei przypadki przemocy zgłaszało 4,4% kobiet i 2,7% mężczyzn w 2009 r. W porównaniu z 2005 r. oznacza to spadek liczby ofiar przemocy (Thompson 2010). Brytyjczycy znaczenie częściej niż Polacy zgłaszają na policję przypadki przemocy. Istnieje większa odwaga do takiego zachowania, co ma przynajmniej częściowo źródła kulturowe (być może istnieje także większa wiara w skuteczne działanie sądownictwa). W 2008 r. było ich prawie 700 tys.; prawie 44 tys. sprawców skazano (Thompson 2010). Wśród ofiar jest relatywnie więcej mężczyzn niż w Polsce.

STRUKTURA/ARCHITEKTURA DZIAŁANIA PUBLICZNEGO

W tej części tekstu scharakteryzowane zostanie to, co można nazwać architekturą czy strukturą polityki walki ze zjawiskiem przemocy domowej. Zdaniem Helen M. Ingram i Anne L. Schneider architektura polityki publicznej – jako wyraz celowego i normatywnego działania – wyraża się w przyjęciu określonych wzorów, logiki, idei, instrumentów działań, określonego konstruowania planu i strategii działania, tworzenia dyskursu, jak i wykorzystywania określonych form symbolicznych i estetycznych (Ingram, Schneider 1997).

Powyższa definicja jest dość rozległa. Nie ma tu miejsca na analizowanie wszystkich jej wymiarów w odniesieniu do polityki wobec przemocy, dlatego uwaga zostanie skupiona na:

- sposobie formułowania i implementowania polityki przeciwdziałania przemocy,
- wyborze instrumentów, które zdecydowano się zastosować w tej polityce,
- rozwiązaniach instytucjonalnych,
- podmiotach zaangażowanych w tę politykę,
- sposobach diagnozowania problemu przemocy i budowania wiedzy o nim.

Architekturę działań wobec przemocy można rekonstruować na podstawie zapisów ustaw, rozporządzeń, Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (*Krajowy Program Przeciwdziałania...* 2006), dokumentów samorządowych itp. W tym znaczeniu architektura polityki wobec przemocy wydaje się dość kompleksowa. W dokumentach rządowych zaplanowano podejmowanie działań w zakresie: prewencji, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej. Określono najważniejsze dziedziny działania, w tym:

- uprzedzające w społeczeństwie (diagnozowanie, informacja, edukacja itp.),
- interwencyjne wobec sprawców (opiekuńcze i terapeutyczne, pouczające, izolujące),
- wspierające ofiary przemocy (psychologiczne, pedagogiczne, terapeutyczne),
- korekcyjno-edukacyjne wobec sprawców.

Architekturę polityki poznajemy jednak najbardziej po faktycznych działaniach państwa i samorządów. Ważna jest tu faktyczna partycypacja, czyli jak rząd i samorzady angażują pozarządowych interesariuszy, jak dobierane są narzędzia działania (interwencji publicznej), jaki jest sposób badania rezultatów (*outcome*) w tej polityce itp. Ważne jest także, w jakim otoczeniu funkcjonuje polityka wobec przemocy, zwłaszcza ostatnie inicjatywy w zakresie pieczy zastępczej⁸, asysty rodzinnej⁹, a także nawet działania w zakresie polityki oświatowej związane z wsparciem dzieci, które wymagają pomocy.

Na początku dokonana zostanie analiza sposobu formułowania polityki (np. na ile władza centralna ma tendencję do jednostronnych działań, a na ile konsultuje i uruchamia deliberację). Uzasadnienie do projektu ustawy z 2005 r. wskazuje, że rząd konsultował projekt proponowanych przepisów, ale wiele propozycji różnorodnych partnerów społecznych i obywatelskich nie znalazło jego uznania. Poziom zaangażowania interesariuszy trudno uznać za wysoki; nie ma śladów zaangażowania środowisk pracowników socjalnych, samorządów, szeroko pojętych NGO. Nie utworzyli oni forum deliberacji wokół projektowanych działań i regulacji.

Kolejny wymiar polityki dotyczy sposobu jej implementacji. Teoria polityk mówi, że implementacja

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. DzU 2014, poz. 619).

⁹ Początkowo regulacje zobowiązywały gminy do zatrudniania osób na stanowisku asystenta rodzinnego (asystent może mieć do 20 rodzin pod swoją opieką). Dokonano jednak nowelizacji ustawy w 2012 r., która zakłada, że zatrudnianie asystentów nie jest obligatoryjne przez trzy lata od 2012 r. Ponadto wprowadzono możliwość łączenia pracy asystenta rodziny z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego (jeżeli zadania te wykonywane są w różnych gminach).

możliwa jest na dwa główne sposoby: odgórny i oddolny. W pierwszym wypadku władza uważa, że ma zasoby, które umożliwiają jej samodzielne wdrożenie zaplanowanych działań i wykorzystuje głównie centralne instytucje, w drugim zaś stara się angażować interesariuszy problemu i integrować ich zasoby. W Polsce widzimy model hybrydowy. Na pewno kluczowa jest rola władzy publicznej – centralnej, która działa, posługując się narzędziami legislacji i regulacji (ustawy, rozporządzenia).

Rząd stworzył specyficzną strukturę wykonawczą. Podstawową funkcję pełni Krajowy Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Jest nim podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Jest to dobry pomysł, aby koordynować działania, które podejmowane są w innych resortach w zakresie tej polityki. Ale koordynator nie posiada zbyt wysokiego statusu formalnego wobec przedstawicieli innych resortów, którzy są interesariuszami w tej polityce. Lepiej byłoby gdyby posiadał status pełnomocnika rządu. Dodatkowo powoływani są wojewódzcy koordynatorzy, którymi są osoby z wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich. Ich rola nie jest jasna. Prawdopodobnie pełnią funkcje kontrolno-sprawozdawcze (taki jest profil urzędów wojewodów).

Warto zauważyć, że np. w Wielkiej Brytanii polityka wobec przemocy koordynowana jest przez resort spraw wewnętrznych (Home Office), który odpowiada za prawo, porządek, bezpieczeństwo, w tym za służby policyjne. W Polsce umiejscowienie tej polityki w resorcie polityki społecznej wskazuje, że jest ona postrzegana bardziej jako problem osób, które są odbiorcami pomocy społecznej.

Ponadto w Polsce na poziomie centralnym funkcjonuje także Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Poza koordynatorem krajowym w jego skład wchodzi przedstawiciele instytucji publicznych¹⁰, instytucji samorządowych, związków i organizacji pozarządowych, w tym związków wyznaniowych¹¹. Zespół pełni funkcje raczej techniczne i refleksyjne¹². W 2011 r. spotkał się na czterech posiedzeniach.

W sferze implementacji podstawową rolę pełnią samorządy terytorialne. To one posiadają „aparat wykonawczy” w tej polityce (instytucje, ośrodki wsparcia itp.). Szczególna rola przypada gminom. Należące do nich ośrodki pomocy społecznej tworzą i prowadzą zespoły interdyscyplinarne, które są głównymi podmiotami działań wobec przypadków przemocy. Funkcjonują w nich przedstawiciele służby zdrowia, szkół i kuratoriów, policji, organizacji

¹⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Ministerstwo Edukacji Narodowej.

¹¹ <http://www.mpips.gov.pl/bip/ogloszenia-i-wykazy/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie/wybor-czlonkow-zespołu-monitorujacego-do-spraw-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/> [dostęp 29.03.2013].

¹² Członkowie zespołu uczestniczą w ocenie wniosków na finansowanie lokalnych projektów walki z przemocą w ramach Programu Ostonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”. Uczestniczą także w opracowaniu „Wytycznych do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (na lata 2012–013)”, inicjowaniu prac nad zmianami do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

pozarządowych itp. (*Diagnoza dotycząca realizacji...* 2012: 30).

W 2011 r. funkcjonowało w gminach 2278 zespołów interdyscyplinarnych (nie we wszystkich wówczas powstały, mimo wymogów prawnych). Ponadto gminy prowadzą wiele placówek świadczących pomoc w razie przemocy: 62 ośrodki wsparcia, 947 punktów konsultacyjnych; 23 ośrodki interwencji kryzysowej (*Sprawozdanie...* 2012: 23.). Jednak tylko w co piątej gminie, w której nie ma ośrodków interwencji kryzysowej, są specjaliści od problemu przemocy w rodzinie (Szarfenberg 2011: 255). W 2011 r. z pomocy wszystkich instytucji gminnych skorzystało 70 812 osób (najwięcej z pomocy punktów konsultacyjnych – 84%); świadczyły one pomoc w ponad 96 tys. spraw, z których większość miała miejsce w sytuacji kryzysowej (*Sprawozdanie...* 2012: 24); wypełniły 13 248 „niebieskich kart”¹³. Warto jednak zaznaczyć, że w trzech województwach (lubuskie, podlaskie i świętokrzyskie) w ogóle nie ma ośrodków wsparcia.

Powiaty prowadzą działania bardziej profilaktyczne i specjalistyczne. W 2011 r. prowadziły 35 specjalistycznych ośrodków wsparcia (finansowanych przez rząd), 198 placówek interwencji kryzysowej, 19 placówek wsparcia, a także 11 domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Wszystkie powiatowe instytucje udzieliły w 2011 r. pomocy w ponad 86 tys. spraw i wypełniły 3637 „niebieskich kart”.

Specyfiką polityki przeciwko przemocy jest to, że jej jednym z podmiotów są instytucje policyjne i sądownicze oraz prokuratorskie. Można zaryzykować tezę, że od jakości ich działania zależy bardzo wiele. Policja jest pierwszą instancją, która zwykle reaguje na sygnały przemocy jako łamania praw nietykalności osobistej jednostki. Jej interwencje mogą zapewniać względnie trwałe bezpieczeństwo osób zagrożonych, albo mogą być też fasadowe, powierzchowne, doraźne. Prokuratura może skutecznie prowadzić dochodzenia, albo mniej lub bardziej ignorować ofiary przemocy. Sądy mogą orzekać adekwatne kary do popełnionego czynu, albo bagatelizować problem przemocy, zasądzając iluzoryczne – w obierze sprawców – kary (tj. w zawieszeniu).

W polityce wobec przemocy olbrzymią rolę odgrywają także organizacje pozarządowe. Prowadzą często ośrodki wsparcia, kampanie informacyjno-edukacyjne. Biorąc pod uwagę wielość podmiotów implementacji tej polityki można postawić tezę, iż jej rezultaty zależą od tego, jakiego typu konfiguracja jej interesariuszy powstanie: czy będą oni w stanie stworzyć elastyczną sieć, która potrafi reagować na dynamikę problemu przemocy i na nowe zjawiska w tym obrębie; czy będą potrafili wspólnie kształtować zasoby, które są potrzebne w tej polityce i wspólnie je wykorzystywać. Możliwość ustanowienia takiej sieci uwarunkowana jest tym, jaki model zarządzania publicznego dominuje w kraju, albo przynajmniej w obszarze tej specyficznej polityki. Zarządzenie publiczne można tu rozumieć jako typ relacji między podmiotami działań publicznych. B.G. Peters i J. Pierre wskazują na 5 wzorców zarządzania: od etatystycznego, czyli zdominowanego przez władze

¹³ „Niebieskie karty” to procedura interwencji polegająca na przygotowaniu odpowiedniej dokumentacji i sposobu postępowania, gdy przemoc została stwierdzona albo istnieją podejrzenia występowania przemocy. W policji procedura obowiązuje od 1998 r., a w pomocy społecznej od 2004 r.

Centralne, po wzorcu zarządzania sieciowego i zarządzania „bez rządu” (w tym drugim wypadku rząd pełni rolę integratora działań innych podmiotów, podejmując działania wtedy, gdy dochodzi między nimi do konsensusu) (Pierre, Peters 2005).

Warto w tym miejscu przywołać kwestie przywództwa, szczególnie istotnego w przypadku takich polityk, w których rezultat jest silnie uzależniony od poziomu synergii między różnorodnymi podmiotami zaangażowanymi w działania. Uczestniczy w nich przecież szeroka gama organizacji i podmiotów (pozarządowych, badawczych i eksperckich). Na przykład w Warszawie w implementacji programu walki z przemocą uczestniczy 128 organizacji (od poradni psychologiczno-pedagogicznych przez punkty informacyjno-konsultacyjne, NGO, po ośrodki pomocy społecznej) (Miejski... 2010.). Wiele zależy zatem od jakości współpracy tych podmiotów.

Przywództwo jest istotne także dlatego, że liderzy mogą potencjalnie współkształtować agendę rozumianą jako proces i zdolność do wpływania na treść debat publicznych oraz do kształtowania pewnej hierarchii wśród problemów zbiorowych uważanych za ważne. Mogą przekonywać klasę polityczną, media, jak i szeroko rozumiane społeczeństwo do tego, że problem przemocy zasługuje na wysoki priorytet wśród wielości różnych innych istotnych problemów, które dotyczą zbiorowość. Od czasu analiz Johna W. Kingdona uznaje się powszechnie, że dany problem publiczny ma szansę być rozwiązany, gdy uzyskuje wysokie miejsce właśnie w agendzie, a więc gdy przyciąga uwagę obywateli i decydentów (Kington 1995). W przypadku polityki wobec przemocy trudno dostrzec wyraźnego lidera. Krajowy Koordynator nie uzyskał bowiem wysokiego statusu i nie jest widoczny jako promotor działań. Większą rolę wydają się pełnić organizacje pozarządowe i media przywołujące przypadki przemocy, a zwłaszcza organizacje kobiece.

INSTRUMENTY DZIAŁANIA

Analiza niemal każdej polityki publicznej wymaga omówienia wykorzystywanych w niej instrumentów. Tradycyjnie są one dzielone na „miękkie” (edukacja, doradztwo, perswazja, informacja) i „twarde” (odgórne prawo, przymus). Zakładają też różny poziom inwazyjności w stosunku do obywateli, również tych stosujących przemoc.

Generalnie w działaniach publicznych w Polsce władza ma skłonność do stosowania przepisów odgórnego prawa. W przypadku omawianej tu polityki również jest to widoczne, bowiem uchwalenie przepisów było kluczowym działaniem. Powstaje jednak pytanie o jakość tego prawa wobec zarzutów NIK (2013: 6) wskazujących wadliwość i nieskuteczność niektórych regulacji.

Jeżeli chodzi o „miękkie” instrumenty działań, to służą one choćby uwrażliwieniu ogółu obywateli na problem przemocy (ich celem jest zwykle zmiana zachowań ludzi). Dlatego m.in. przeprowadzane są kampanie informacyjno-edukacyjne, choć ich rozmiar nie jest duży i trudno jest ocenić ich efektywność (np. w 2011 r. na kampanie rząd wydał 53 tys. zł; *Sprawozdanie...* 2012).

Twardymi instrumentami posługują się także takie organy państwa, jak policja czy sądy (areszt tymczasowy, zatrzymanie, wyroki więzienia, przymus

podejmowania terapii i działań korekcyjnych). Współkształtują one coś, co można uznać za politykę karną wobec przestępstw przemocy. Ta polityka określa między innymi tak zwaną linię orzeczniczą, a więc to jak wymiar sprawiedliwości osądza sprawców przemocy, na przykład czy sądy wymierzają im kary bezwzględnego odbycia więzienia, czy tylko kary w zawieszaniu. Albo z drugiej strony - czy sądy zasądzą kary niskie, a więc w dolnych granicach wyroków przewidzianych w Kodeksie karnym czy też zasądzą one kary wysokie.

Instytucje pomocy społecznej posiadają także instrumenty działania, m.in. wsparcia psychologicznego i materialnego ofiar, w tym możliwości udzielenia schronienia. Jednak odsetek ofiar korzystających z tych instrumentów wsparcia jest niski. Na Mazowszu tylko 9% ofiar korzysta z pomocy specjalistów (Wojewódzki... 2010: 19). W 2011 r. zarejestrowano 113,5 tys. ofiar przemocy, natomiast specjalistyczne ośrodki wsparcia udzieliły pomocy mniej niż 10 tys. osobom. W powyższym roku odnotowano prawie 72 tys. sprawców przemocy, natomiast w programach korekcyjno-edukacyjnych brało udział 3,6 tys. osób stosujących przemoc (Sprawozdanie... 2012).

Generalnie badania pokazują, że: 26% rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie korzysta z oferowanej pomocy (Diagnoza zjawiska przemocy... 2010), a 9% takich rodzin korzysta z pomocy specjalistów. Ponadto połowa rodzin dotkniętych przemocą uznaje, że otrzymana pomoc była skuteczna, a 17% z nich twierdzi, że była ona w pełni skuteczna. Najczęściej korzystano z pomocy policji (37%), poradni psychologiczno-pedagogicznych (17%) oraz ośrodków pomocy społecznej (11%) (Wojewódzki... 2010: 21–22).

Władze lokalne przeznaczają jednak niewielkie środki na politykę walki z przemocą; czasami bywa to kilka tysięcy złotych. Ich zasoby są nieadekwatne do rozmiarów zjawiska. Ośrodki pomocy społecznej mają obowiązek obsługi organizacyjno-technicznej zespołów interdyscyplinarnych. NIK wskazuje, że połowa skontrolowanych ośrodków nie była i nadal nie jest przygotowana organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji tego zadania. Brakuje im pracowników socjalnych (NIK 2013: 8). *Nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych dotyczyły m.in. nieterminowego rozpatrywania spraw, nieopracowywania indywidualnych planów pomocy, czy też niepodejmowania działań wobec sprawców przemocy w przypadku ich niestawiania się na posiedzeniach grup roboczych* (NIK 2013: 9).

Ustawa wymaga od samorządów tworzenia strategii przeciwdziałania przemocy, a zatem planowania działań w dłuższym horyzoncie czasowym. Często jednak działania te są fasadowe i nie poprzedzone przeprowadzeniem poważnej diagnozy sytuacji. W połowie skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej z opóźnieniem przeprowadzano wywiady środowiskowe (czyli w ciągu 14 dni od wystąpienia przemocy). W raporcie NIK zamieszczono przykład z jednego ośrodka pomocy społecznej, którego program przeciwdziałania przemocy *nie określał trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, punktów docelowych działań, ani wskaźników ich osiągnięcia. Ponadto nie przewidziano monitorowania*

przebiegu Programu, sporządzania sprawozdań, ani oceny jego realizacji (NIK 2013: 13).

W świetle powyższych informacji należy postawić pytanie o dopasowanie wykorzystywanych instrumentów do natury problemu, jego nasilenia i specyfiki jego otoczenia, w którym występuje. Jest też kwestia proporcji między stosowaniem instrumentów siłowych (policja, prokurator, sąd) i miękkich (perswazja, edukacja, informacja, terapie). Problemem jest również nieodpowiedni stopień finansowania polityki wobec przemocy.

Wobec braku środków na działania profilaktyczne i terapeutyczne, szczególnym wyzwaniem staje się poprawa istniejących już instrumentów, które są ręką policji i wymiaru sprawiedliwości. Powinny one w większym stopniu gwarantować bezpieczeństwo osobom dotkniętym przemocą.

REZULTATY W POLITYCE PUBLICZNEJ

Jednym z istotnych zadań nauk społecznych jest ocena rezultatów działań/interwencji publicznych. W przypadku polityki przeciwdziałania przemocy jest to trudne. Wiele zależy od przyjęcia określonych kryteriów efektywności, od dostępności danych czy też sposobu samego zdefiniowania problemu.

Politykę walki z przemocą domową prowadzoną od 2005 r. można uznać za przykład spektakularnego sukcesu. Jest tak, gdy za kryterium sukcesu weźmiemy liczbę interwencji policyjnych i liczbę ofiar przemocy. Otóż te liczby rosły od 1999 r., natomiast od 2005 r. zaczęły maleć, a w 2012 r. miał miejsce dalszy jej dalszy znaczny spadek (do 51 tys. interwencji, liczba ofiar spadła z niemal 160 tys. do 77 tys.). Widoczna jest zatem silna korelacja między podejmowaniem działań a poprawą sytuacji (od 2005 r.). Jeden z raportów ocenia: *Może to wynikać ze skuteczności działań profilaktycznych, można wskazywać na zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat przemocy i możliwości profesjonalnej pomocy, która adresowana jest do osób pokrzywdzonych, jak i do sprawców* (Wojewódzki... 2010: 31).

Rzecz jednak w tym, że przyczyn spadku przypadków przemocy nie można kojarzyć tylko z działaniami publicznymi, ponieważ one były dopiero uruchamiane. Co prawda, niektóre elementy polityki walki z przemocą wprowadzono wcześniej, np. procedurę „niebieskiej karty” (w policji od 1998 r., a w pomocy społecznej od 2004 r.). Można jednak dopatrywać się spadku skali przemocy w ogólnych zjawiskach – spadające bezrobocie, wzrastające dochody, mniej osób żyjących poniżej różnych kategorii niskich dochodów, możliwość zdobywania pracy w różnych krajach Unii Europejskiej itp. Na ten spadek mogły mieć również wpływ kampanie społeczne. NIK z kolei uważa, że skala rejestrowanej przemocy zmniejszyła się na skutek niewłaściwie zaprojektowanych procedur, zawartych w zmienionej w 2010 r. ustawie o przemocy, które utrudniły rejestrowanie takich przypadków. Zdaniem NIK policjanci nie wypełniają „niebieskich kart” w takiej skali, jak poprzednio z uwagi na większe wymogi w zakresie rejestracji i charakterystyki przemocy.

Niewątpliwie potrzebna była rzetelna i kompleksowa analiza wsparta badaniami, aby można było odpowiedzieć na pytanie o przyczyny znacznego spadku przypadków przemocy. Niezależnie od

odpowiedzi na tak generalne pytania, potrzebujemy także badań, które pokazałyby bardziej szczegółowe kategorie rezultatu w polityce przeciwdziałania przemocy. Sądzę, że jednym z kryteriów sukcesu w tej polityce powinna być dostępność do wsparcia dla ofiar oraz do instrumentów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, a także skuteczne ich stosowanie. Ważnym wskaźnikiem może być odsetek rodzin, które wychodzą z przemocy. Należy także badać ekonomiczną efektywność stosowania poszczególnych instrumentów przeciwdziałania przemocy, a także koszty zaniechania działań. Ważnym obszarem badań powinna być również ocena jakości pomocy prawnej dla ofiar przemocy.

Problem z oceną polityki walki z przemocą wynika z braku ewaluacji kluczowych aspektów działań. W jej miejsce urzędy publiczne wytwarzają różnorodne sprawozdania czy opracowania, w których dominuje słabo przetworzona i bardzo rudymetarna statystyka (np. dokument *Informacja o skutkach...* 2011). Pewną wartość poznawczą przedstawia przywoływany już tu raport NIK z 2013 r. Nie jest to wprawdzie klasyczna ewaluacja, ale posiada pewne jej cechy (problemem jest to, że opiera się na dość małej licznie analizowanych placówek).

Należy także wskazać na czynniki i instytucje, od których zależą finalne rezultaty polityki wobec przemocy domowej (czyli jej ograniczanie i zapewnianie nietykalności osoby). Przykładem może być polityka karna, z którą jest problem. Zdecydowana większość wyroków zapada w zawieszeniu, co sprawcy uznają za bezkarność. Na przykład w 2011 r. skazano na kary więzienia 12,8 tys. sprawców przemocy, ale 11,1 tys. z nich otrzymało wyroki w zawieszeniu (NIK 2013: 11). Jeżeli zapadają wyroki więzienia, to zdecydowanie w najniższym wymiarze kary. Ma miejsce także niewystarczający nadzór nad skazanymi, którym zawieszono wykonanie kary. Ponadto kary nie są odwieszane, mimo popełniania tego samego przestępstwa¹⁴. Działania instytucji wymiaru sprawiedliwości są przewlekłe (*Krajowy Program Działań...* 2003: 34). W tych okolicznościach ofiary przemocy nie czują się bezpieczne.

Jak podaje raport Centrum Praw Kobiet, policja że niechętnie korzysta z instrumentu zatrzymania i aresztu tymczasowego (*Kobiety...* 2000). Rzadko kieruje sprawy do sądu, przejawia niewielką aktywność w zbieraniu materiału dowodowego przeciwko sprawcy przemocy. Dlatego stosunkowo rzadko dochodzi do osądzenia sprawcy i odseparowania go od pokrzywdzonych.

Trudno przecenić strukturalną rolę działań samorządów lokalnych w polityce wobec przemocy. Tymczasem Krajowy Raport Badawczy dotyczący standardów usług socjalnych oceniał w 2011 r., że lokalne ośrodki wsparcia społecznego (gminne i powiatowe) rzadko wypracowały wyraźne standardy pracy socjalnej z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy. Jedynie 14% z nich miało w formie pisemnej reguły/zasady/procedury w tym obszarze. Najgorzej jest w powiatowych centrach pomocy rodzinie, gdzie w 30% tych instytucji nie ma nawet ustnych standardów pomocy rodzinie dotkniętej przemocą. Dodatkowo od

¹⁴ W 1994 r. spośród 10 696 osób skazanych za znęcanie się nad członkiem rodziny (art. 184 k.k.) 87,6% otrzymało wyroki w zawieszeniu (*Połączone IV i V Sprawozdanie...* brak daty).

12% do 40% pracowników socjalnych (w zależności od typu instytucji socjalnej) deklaruje, że dość często standardy te nie są przestrzegane (Szarfenberg red. 2011: 249–250).

Obciążenie gmin różnymi obowiązkami powoduje, że działania wobec przemocy są słabo wyspecyfikowane wśród innych działań, które podejmują gminne ośrodki pomocy społecznej. Wyrazem tego jest brak prowadzenia statystyki kosztów działań związanych z walką przemocą. Wobec tego trudno jest liczyć na efektywność działań. Ponadto gminy są silnie związane, detalicznymi niekiedy, regulacjami ustawowymi. Określają one nawet to, jak mają przebiegać wywiady z ofiarami przemocy, wobec czego pracownicy socjalni czują się bardziej wykonawcami odgórnych regulacji niż podmiotami działań. Może to wpływać niszcząco na ich kreatywność i zaangażowanie w niesienie pomocy. Ten przykład pokazuje sposób zarządzania publicznego w Polsce, w tym relacje między rządem a samorządami.

ZAKOŃCZENIE

Tworzenie struktury/architektury polityki (*policy design*), której celem jest ograniczenie przemocy, jest niezwykle złożone i wymagające. Potrzebny jest bowiem udział wielu podmiotów z różnych szczebli władzy (rząd i organy centralne, samorządy) i społeczeństwa. Potrzebna jest synergia między nimi, zdolność do łączenia zasobów, wspólne reagowanie na nowe zjawiska. Konieczne jest umiejętne dobieranie rozmaitych instrumentów działania. Potrzebna jest również analityczna wiedza o wysokim standardzie.

Jak na razie brak jest kompleksowego projektu badawczego (*research design*) w zakresie badania i analizy zjawiska przemocy. Istnieje zatem potrzeba zaprojektowania badań, które pomogłyby w wytworzeniu tzw. wiedzy relewantnej (*policy-relevant knowledge*), czyli takiej, która będzie przydatna w projektowaniu działań i ich ocenie. Taka wiedza przynosi dowody, które pozwalają na wskazanie skutecznych działań. W tym zakresie Polska jest w tyle od innych krajów. Na Zachodzie od ponad dekady uznaniem cieszy się koncepcja polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based approach*). Kładzie się w niej nacisk na to, aby działania znajdowały poparcie w dowodach, czyli w wiedzy społecznej o najwyższych standardach.

LITERATURA

Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: przemoc w rodzinie z perspektywy dorosłej populacji Polski (2012), Raport z badania zrealizowanego dla MPiPS, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.

Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: przemoc w rodzinie z perspektywy dorosłej populacji Polski (2011). Raport z badania zrealizowanego dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.

Diagnoza dotycząca realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wykonywanych przez zespoły interdyscyplinarne/grupy robocze (2012), Raport z badań zrealizowanych na zamówienie MPiPS, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.

Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce wobec kobiet i mężczyzn. Część I. Raport z badań ogólnopolskich (2010). Wyniki badań TNS OBOP dla MPiPS, listopad.

Focus on: Violent Crime and Sexual Offences, Statistical Bulletin, 2011/12, Office for National Statistics.

- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw* (2011), Warszawa.
- Ingram H. M., Schneider A. L. (1997), *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas.
- Kardas-Surowiec M. (2006), *Przemoc w rodzinie w świetle statystyki policyjnej z lat 1999*, „Polityka Społeczna” nr 10.
- Kington J., (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins, Nowy Jork.
- Kobiety w Polsce w latach 90.* (2000), Centrum Praw Kobiet, Warszawa.
- Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczne na lata 2006–2008”* (2006), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 r., MPIPS, Warszawa.
- Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet – I etap wdrożeniowy do roku 2000* (2000), Warszawa.
- Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet – II etap wdrożeniowy na lata 2003–2005* (2003), Warszawa.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie* (2006), MPIPS, Warszawa.
- Michałowska E. (2001), *Przemoc w rodzinie w warunkach zmiany społecznej wyzwaniem dla pomocy społecznej*, w: W. Warzywody-Kruszyńska (red.), *(Żyć)Na marginesie wielkiego miasta*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 2008 – 2010. Analiza wyników monitoringu* (2010), UM, Warszawa.
- Mrozik A., Rutkowska E., Stefańczyk I. (2007), *Kogo chronimy przed przemocą? Dwa lata ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Raport krytyczny*, Fundacja Feminoteka, Warszawa.
- Pierre J., Peters B. G. (2005), *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork.
- Połączone IV i V Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 1990 r. do 31 maja 1998 r.* (brak daty), Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Minister Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- „*Przeciw przemocy – wyrównać szanse*”. *Realizacja programu*, Informacja Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny, http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/7810_7995.htm [dostęp 29.10.2013].
- Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administracje publiczną*, (2013), NIK, Warszawa.
- Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości* (2005), Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa.
- Rysz-Kowalczyk B., red. (2011), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, IPS UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Sajkowska M., Szymańczak J. (2009), *Dzieci – ofiary przemocy. Skala i charakter zjawiska. Potrzeba interwencji*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r.* (2012), Warszawa.
- Szarfenberg R. red. (2011), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa.
- Thompson G. (2010), *Domestic violence statistics*, House of Commons.
- Travis A. (2012), *Falling murder rate linked to decline in domestic violence*, „Guardian”, z 19 lipca.
- Włodarczyk R. (1997), *Przemoc w rodzinie: skala zjawiska*, „Polityka Społeczna”, nr 8.
- Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016* (2010), Samorząd województwa mazowieckiego, Warszawa.
- Wyrwicka K. (2008), *Przemoc w rodzinie – próba podsumowania*, „Praca Socjalna”, nr 2.

SUMMARY

The author analyzes the structure of the policy on domestic violence in Poland and the way it is being formulated and implemented. He employed the classical methods of analyzing which are specific to policy issues. He offers the thesis that what the Polish government does about it, has been strongly institutionalized within recent years. That reflects the importance of domestic violence to the Polish society. The complex structure of public action has been developed in relation to domestic violence. But at the same time the significant

issues left to be resolved as well as dangers to achieve better results in this policy. The policy instruments and the available resources (financial, human, institutional) represents the real problem. When it comes to policy instruments, one can see that legislative tools have prevailed over so called "soft" instrument which are essential to make a success in this policy. They provide with the chance to achieve the effect of synergy among various public and civic bodies engaged in policymaking (especially when it comes to interdisciplinary task forces). The challenge is to get a deeper understanding of the complexity of domestic violence issue and work out adequate instruments for analyzing this issue including indicators reflecting the effectiveness of public interventions in the field of domestic violence.

Keywords: social policy, domestic violence, violence against children, public policy, policy formulation, policy implementation