

NIEBIESKIE KARTY. BADANIE

O SKUTECZNOŚCI PROCEDURY NIEBIESKIE KARTY REALIZOWANEJ
W DZIELNICY WOLA M.ST. WARSZAWA

Raport został opracowany przez Pracownię Badań
i Innowacji Społecznych Stocznia (www.stocznia.org.pl)

Opracowanie:
MAGDA BIEJAT, RAFAŁ RUDNICKI
Konsultacja:
RENATA DURDA, JAN HERBST

Zespół badawczy:

Maria Adamowicz, Magda Biejał, Agata Chełstowska, Maja Durlik, Agnieszka Duszyńska, Damian Jaworek, Łucja Krzyżanowska, Katarzyna Milczewska, Katarzyna Julia Olesińska, Łukasz Ostrowski, Rafał Rudnicki, Katarzyna Starzuyk-Durbacz

ISBN 978-83-62590-28-5

Warszawa, grudzień 2016

Raport powstał w ramach projektu "Niebieskie Karty. Badanie" współfinansowanego przez Dzielnicę Wola m.st. Warszawy

O Stoczni

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” powstała w celu krytycznego i rzetelnego opisywania wyzwań dotyczących życia społecznego w Polsce oraz poszukiwania i upowszechniania skutecznych, innowacyjnych i opartych na partycypacji obywatelskiej metod reagowania na nie.

Szczególnie ważne w działaniach Stoczni jest wzmacnianie współpracy między dwoma środowiskami: badaczami-akademikami oraz aktywistami społecznymi, działającymi także w organizacjach pozarządowych.

Aktualne działania podejmowane przez Stocznnię koncentrują się wokół czterech kluczowych zagadnień: badań i ewaluacji, innowacji społecznych, partycypacji obywatelskiej oraz zbliżania wiedzy i praktyki.

Projekt współfinansuje m.st. Warszawa



SPIS TREŚCI

1.	0 badaniu	5	
	1.1.	0 procedurze Niebieskie Karty	6
	1.2.	Metodologia i przebieg badania	8
2.	Procedura Niebieskie Karty w Dzielnicy Wola. Podstawowe informacje	10	
	2.1.	Czas trwania procedury	11
	2.2.	Charakterystyka zdiagnozowanej przemocy	12
	2.3.	Przebieg procedury	13
	2.4.	Udział w procedurze osób doznających i stosujących przemoc	15
	2.5.	Charakterystyka społeczno-demograficzna osób doznających przemocy i stosujących przemoc	16
	2.6.	Charakterystyka rodzin objętych procedurą	20
	2.7.	Przemoc w perspektywie czasowej: analiza dokumentacji badanych spraw	23
3.	Wszczęcie procedury	26	
	3.1.	Jaka jest szybkość ujawnienia przemocy i interwencji przez instytucje?	26
	3.2.	Co jest uznawane za przemoc w procedurze?	29
	3.3.	Kto wszczyna procedurę?	30
	3.4.	Jakie formy przemocy diagnozują instytucje?	31
	3.5.	W jakich przypadkach wszczynana jest procedura?	33
	3.6.	W przypadku jakich rodzin wszczynana jest procedura?	34
4.	Przebieg procedury Niebieskie Karty	35	
	4.1.	Plan pomocy rodzinie	35
	4.2.	Obecność instytucji w procedurze	38
	4.3.	Ocena działań służb przez osoby doznające przemocy w rodzinie	40

5.	Zakończenie procedury	47
5.1.	Przemoc po zakończeniu procedury Niebieskie Karty	49
6.	Skuteczność procedury	50
6.1.	Skuteczność procedury: osoby doznające przemocy	53
6.2.	Skuteczność procedury: osoby stosujące przemoc	57
6.3.	Skuteczność procedury: Zespół Interdyscyplinarny	61
7.	Wnioski i rekomendacje	65
7.1.	System monitoringu i ewaluacji procedury	65
7.2.	Zaangażowanie służb w procedurę	69
7.3.	Grupa odbiorców procedury	70
7.4.	Podejście dyscyplinujące i pomocowe	71
7.5.	Informowanie uczestników procedury o jej przebiegu	73
7.6.	Przeciążenie pracą członków Zespołu Interdyscyplinarnego	74

Załącznik 1. Możliwe scenariusze przebiegu procedur Niebieskie Karty

1. O badaniu

Badanie procedury Niebieskie Karty na Woli m.st. Warszawy zostało zrealizowane przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w drugiej połowie 2016 roku, na zlecenie Urzędu Dzielnicy Wola. Jego celem było sprawdzenie, jaka jest skuteczność pomocy świadczonej w ramach procedury Niebieskie Karty, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy osób objętych tą procedurą. Nasze zadanie polegało na przyjrzeniu się, na podstawie wywiadów i danych zastanych, następującym zagadnieniom:

- ↗ jak zwykle wygląda przebieg procedury Niebieskie Karty realizowanej na Woli (ile trwa, jakie służby są zaangażowane, jakie działania są podejmowane itd.),
- ↗ jakie były oczekiwania osób doznających przemocy i osób stosujących przemoc wobec procedury,
- ↗ jak procedura oddziaływała na sytuację w rodzinie w różnych momentach jej trwania (rozpoczęcie, trwanie, zakończenie procedury),
- ↗ jak przebiegał kontakt osób uczestniczących w procedurze z członkami Zespołu Interdyscyplinarnego oraz z przedstawicielami służb zaangażowanych w pracę z rodzinami,
- ↗ jaka jest skuteczność procedury Niebieskie Karty realizowanej w Dzielnicy Wola i co decyduje o tej skuteczności.

Analiza tych problemów ma posłużyć Urzędowi Dzielnicy Wola m.st. Warszawy oraz działającemu na Woli Zespołowi Interdyscyplinarnemu do podniesienia jakości pomocy świadczonej w ramach procedury Niebieskie Karty.

1.1. O procedurze Niebieskie Karty

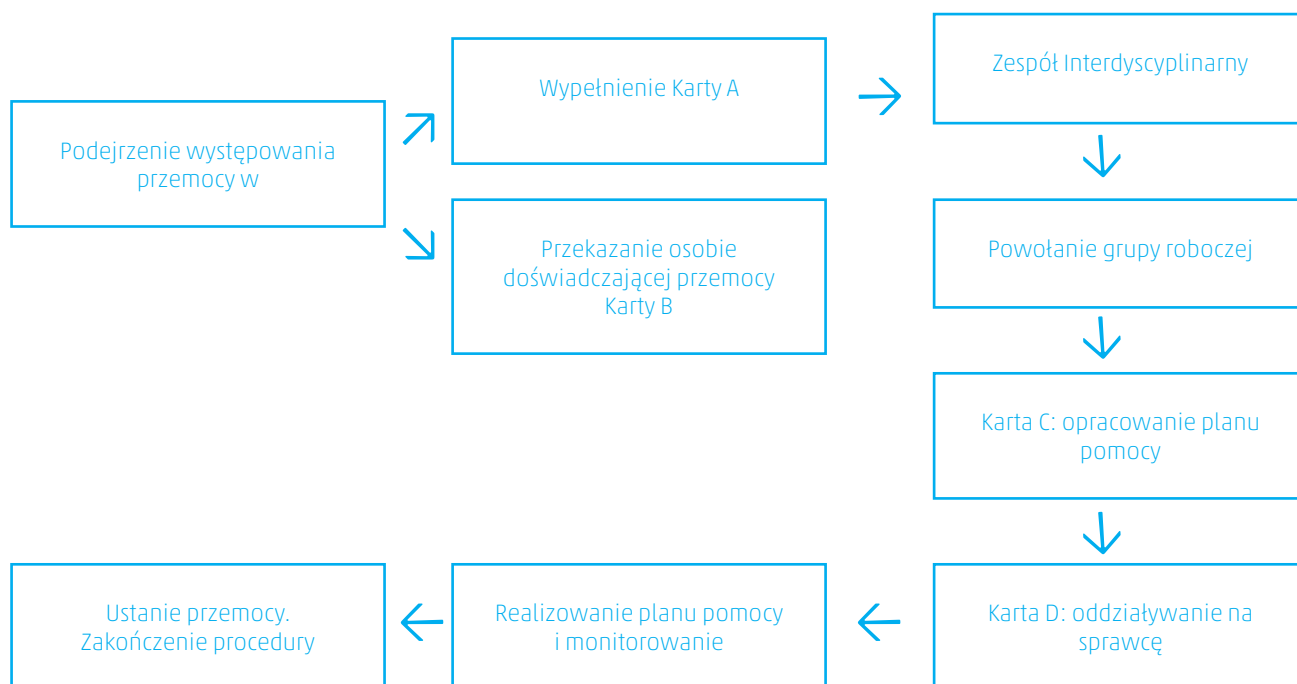
Procedura Niebieskie Karty została wprowadzona nowelizacją Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w 2010 roku (Dz.U. Nr 125 poz. 842) oraz przepisami określonymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie realizacji procedury Niebieskie Karty z 13 października 2011 roku (Dz.U. 2011 nr 209 poz. 1245). Została uruchomiona 18 listopada 2011 roku. Jej nadrzędnym celem jest usprawnienie pomocy udzielanej rodzinom, które borykają się z problemem przemocy, poprzez wprowadzenie interdyscyplinarnych metod pracy włączających do współpracy różne służby pracujące z osobami doświadczającymi przemocy i stosującymi przemoc. Procedura ma w założeniu uwzględniać szeroko rozumianą pomoc psychologiczną świadczoną rodzinom oraz stawiać na zindywidualizowane podejście, wzmacniające podmiotowość osób objętych procedurą.

Procedurę mogą wszcząć przedstawiciele jednostek pomocy społecznej, policji, oświaty, ochrony zdrowia lub członkowie komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Wystarczającym powodem do wypełnienia Karty A, która inicjuje procedurę, jest powzięcie podejrzenia o tym, że w rodzinie dochodzi do przemocy. Karta ma postać formularza, zawierającego m.in. pytania dotyczące osób mieszkających w gospodarstwie domowym, stwierdzonych form przemocy, płci osoby doświadczającej przemocy czy podstawowych informacji o osobie stosującej przemoc. Karta A przekazywana jest lokalnemu Zespołowi Interdyscyplinarnemu a osoba doświadczająca przemocy otrzymuje od przedstawiciela instytucji wszczynającej procedurę Kartę B, zawierającą podstawowe informacje o tym, gdzie można szukać pomocy.

Zespół Interdyscyplinarny to ciało, w którego skład powinni wchodzić przedstawiciele tych samych instytucji, które są upoważnione do wszczęcia procedury. Powinni się w nim również znaleźć przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zespół (ZI) może powołać dla każdej sprawy grupę roboczą składającą się z kilku osób de facto mających kontakt z rodziną (mogą to być dzielnicy, pedagog szkolni, pracownicy socjalni itd.), która będzie pracować z osobą stosującą przemoc i doświadczającą przemocy.

Członkowie grupy roboczej powinni jak najszybciej rozpocząć pracę z rodziną, zarówno w ramach swoich obowiązków służbowych, jak i w ramach procedury Niebieskie Karty. Grupa zaprasza na spotkanie najpierw osobę doświadczającą przemocy, z którą opracowuje plan pomocy oraz wypełnia Kartę C, zawierającą informacje o tym planie i o jej sytuacji. W innym, późniejszym terminie grupa powinna również spotkać

się z osobą podejrzaną o stosowanie przemocy i wypełnić z nią Kartę D, w której znajdują się informacje dotyczące tej osoby, zobowiązania, jakie podejmuje oraz plan pracy ze sprawcą. Dobór narzędzi, decyzja o częstotliwości spotkań grupy roboczej i częstotliwości spotkań z przedstawicielami rodziny (czy to osobno, czy w ramach spotkań grupy), zależą każdorazowo od diagnozy sytuacji. Metody i tempo pracy powinny być dostosowane do potrzeb osób uczestniczących w procedurze oraz do stopnia nasilenia problemu.



Rysunek 1. Schemat procedury Niebieskie Karty

W trakcie trwania procedury grupy robocze powinny spotykać się kilkakrotnie, choć w tych spotkaniach nie zawsze uczestniczą osoby doznające przemocy czy osoby przemoc stosujące. Dodatkowo, przedstawiciele służb biorących udział w procedurze spotykają się z przedstawicielami rodzin indywidualnie, w ramach swoich obowiązków służbowych.

Procedura może zostać zakończona na wniosek członków grupy roboczej i/lub Zespołu Interdyscyplinarnego. Przyczyny zamknięcia sprawy mogą być dwojakie: stwierdzenie ustania przemocy lub stwierdzenie braku zasadności podejmowania dalszych działań (np. gdy ZI uzna, że do przemocy nie dochodzi, gdy rodzina wyprowadzi się z terenu gminy lub też sytuacja w rodzinie niezostanie zdiagnozowana jako przemoc).

Na tle innych gmin, Dzielnica Wola m.st. Warszawy jest przypadkiem szczególnym. Zasada interdyscyplinarnej pracy z rodzinami doznającymi przemocy domowej została tu wprowadzona na kilka lat przed ustanow-

ieniem procedury Niebieskie Karty. Działający zatem na Woli Zespół Interdyscyplinarny miał już bogate doświadczenie w tego typu pracy. W efekcie wprowadzono pewne rozwiązania organizacyjne stanowiące modyfikacje zaprojektowanej w Ustawie procedury. Miały one na celu usprawnienie pracy Zespołu Interdyscyplinarnego, zmagającego się z przeciążeniem wynikającym z rozbudowanej sprawozdawczości, biurokratyzowania Niebieskich Kart, natłoku spraw przy stosunkowo niewielkiej liczbie osób aktywnie uczestniczących w procedurze. Najważniejszą zmianą w stosunku do „standardowego” postępowania jest ustanowienie dwóch dodatkowych ciał: Podzespołu Strategicznego oraz Podzespołu Monitorującego¹. Rolą Podzespołu Strategicznego w procedurze jest refleksja nad sposobem funkcjonowania Niebieskich Kart oraz ich instytucjonalnego otoczenia, a także opracowanie oraz wdrażanie propozycji zmian, mających na celu usprawnienie pracy ZI. W jego skład wchodzi wyżsi rangą przedstawiciele zaangażowanych w procedurę instytucji, którzy mają bezpośredni wpływ na zapadające w nich decyzje. Podzespół ten spotyka się mniej więcej dwa razy do roku.

W skład Podzespołu Monitorującego wchodzi członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego, w tym osoby reprezentujące pięć służb wymienionych w ustawie. Jego celem jest prowadzenie monitoringu spraw, które na różnym etapie procedowania zostały uznane za wymagające mniej kompleksowych działań (tzn. takich, które angażują na raz mniejszą liczbę służb) lub też w przypadku rodzin, w których nie ma dzieci. Podzespół ten spotyka się raz w tygodniu a przedstawiciele odpowiednich służb pracują z rodzinami w trybie indywidualnym. Został on powołany po to, aby odciążać grupy robocze i usprawnić tryb pracy z rodzinami. Decyzja o tym, czy dana rodzina będzie współpracować z Podzespołem Monitorującym (PM), czy grupą roboczą zapada w momencie wstępnego rozpoznania sytuacji w rodzinie i może ulec zmianie w trakcie trwania procedury (jedna rodzina może „przechodzić” od PM do grupy roboczej kilkakrotnie, w zależności od stopnia nasilenia przemocy, złożoności danego przypadku i dynamiki przebiegu sytuacji w rodzinie).

1.2. Metodologia i przebieg badania

Metodologia badania została określona przez Urząd Dzielnicy Wola i przewidywała analizę ilościową 90 przypadków rodzin, wobec których

¹ Oba te ciała realizują również cele nie związane z Niebieską Kartą. Na potrzeby niniejszego opracowania skoncentrujemy się jednak na tych ich zadaniach, które są bezpośrednio związane z procedurą.

zakończono procedurę w ciągu ostatnich trzech kwartałów poprzedzających badanie (a więc do czerwca 2016 roku). Analizie poddano wyłącznie przypadki, w których osoba doznająca przemocy była dorosła. Badanie uwzględniało analizę dokumentacji zgromadzonej w toku spraw oraz wywiady indywidualne z osobami doznającymi przemocy i osobami stosującymi przemoc. Dodatkowym źródłem informacji miały być dane uzyskane z systemu POMOST, służącego raportowaniu najważniejszych danych dotyczących procedury. W trakcie badania dodano też dodatkowy moduł: 8 wywiadów indywidualnych, z przedstawicielami grup roboczych (wzięli w nich udział pracownicy OPS, dzielnicowi, pracownicy oświaty i poradni pedagogicznych).

Wszystkie informacje wrażliwe dotyczące rodzin (adresy, imiona i nazwiska itd.) zostały usunięte z dokumentacji przed przekazaniem jej Stoczni. W przypadku wywiadów indywidualnych, badacze otrzymali numery telefonów osób zaproszonych do udziału w badaniu wraz z informacją o ich płci oraz o tym, czy były to osoby stosujące przemoc czy też jej doznające. Na dwa tygodnie przed planowanym badaniem Ośrodek Pomocy Społecznej rozesłał uczestnikom listy, w których zostali oni uprzedzeni o tym, że badanie się odbywa oraz poinformowani, że badanie jest anonimowe a udział w nim dobrowolny.

Ilościowa analiza dostępnych danych okazała się trudna w związku ze specyfiką materiału, z jakim mieliśmy do czynienia. Zawarta w teczkach rodzin dokumentacja była co prawda bardzo obszerna, ale w wielu wypadkach niepełna. Dodatkowo, specyfika Kart A, C i D powodowała, że wielu ważnych danych z punktu widzenia analizy po prostu w niej nie było – zabrakło między innymi informacji o sytuacji społeczno-demograficznej osób uczestniczących w procedurze (wzory wypełnianych formularzy nie przewidyują zbierania tego typu informacji albo zbierają dane w sposób nie pozwalających na ich usystematyzowanie – w postaci pytań otwartych). Założeniem badania było skoncentrowanie się na procedurach zakończonych w określonym czasie i skupienie się na wywiadach z osobami, które brały w nich udział. Niestety, jak okazało się w toku badania, to analiza dokumentacji wysunęła się na pierwszy plan ze względu na trudności z rekrutacją uczestników badania (o czym piszemy poniżej). W tym kontekście wadą przyjętego założenia okazał się brak możliwości spojrzenia na specyfikę analizowanych przypadków na tle wszystkich, które były prowadzone w tym samym okresie (a więc również tych, które nie zostały zakończone).

Jak można było przypuszczać, tematyka badania powodowała, że bardzo trudno było namówić osoby doznające przemocy i stosujące przemoc do udzielenia wywiadu na temat procedury Niebieskie Karty. Wszystkie osoby, które się na to zdecydowały, mogły spotkać się z badaczami osobiście w specjalnie wynajętych do tego na terenie Woli pomieszczeniach (należących do Domu Kultury i lokalnych organizacji pozarządowych działających w obszarze innym niż pomoc społeczna) lub udzielić wywiadu przez telefon. Wywiady nie były nagrywane – badacze sporządzali

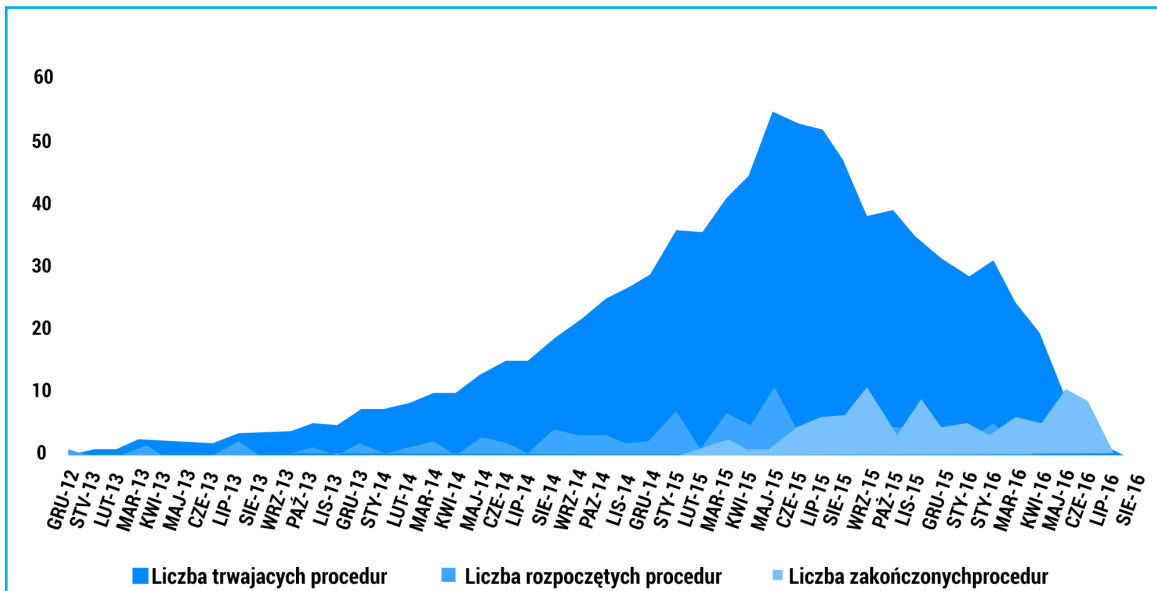
notatki na bieżąco i uzupełniali je bezpośrednio po rozmowie. OPS przekazał nam 166 numerów telefonów (w przypadku 14 osób stosujących przemoc Ośrodek nie dysponował żadnym kontaktem). Łącznie udało się przeprowadzić 35 rozmów, w tym 8 z osobami stosującymi przemoc i 27 z osobami doznającymi przemocy. Do 41% osób nie udało nam się dodzwonić pomimo wielokrotnych prób podejmowanych o różnych porach dnia a 31% odmówiło udziału w badaniu. Ponieważ udało się porozmawiać zaledwie z 30% osób doznających przemocy i 10% stosujących przemoc, zebrane informacje można było analizować jedynie w wymiarze jakościowym. Dostarczyły one jednak cennych informacji na temat perspektywy przedstawicieli rodzin.

łącznie przeprowadzonych wywiadów	35	19%
Odmowy	56	31%
Zły numer	22	12%
Nie odbiera	53	29%
Brak numeru tel.	14	8%

Tabela 1. Wywiady z osobami uczestniczącymi w procedurze

2. Procedura Niebieskie Karty w Dzielnicy Wola. Podstawowe informacje

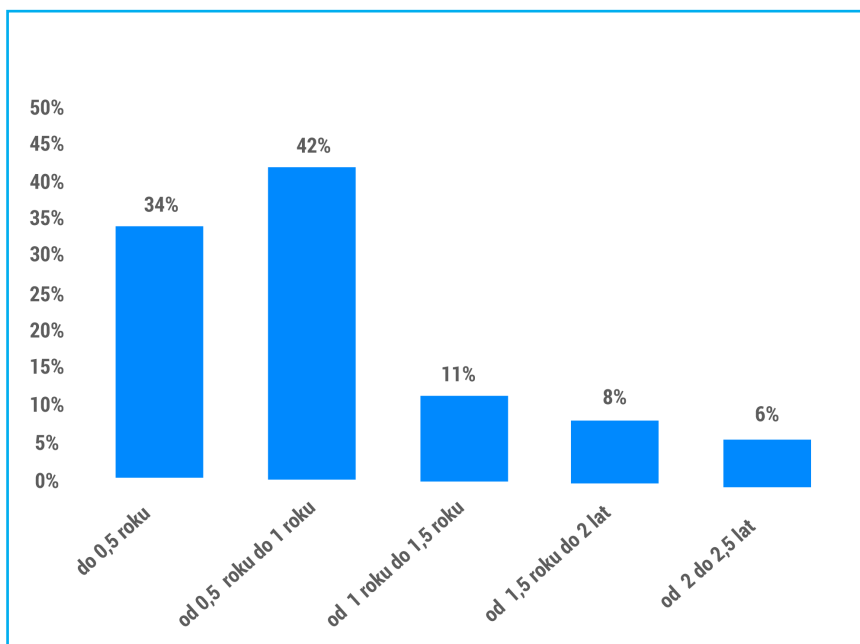
W badaniu analizie poddano 91 przypadków objętych procedurą Niebieskie Karty, które wszczęto w okresie od grudnia 2012 do lutego 2016, a zakończone zostały pomiędzy lutym 2015 roku a sierpniem 2016. Próba została wybrana ze względu na termin zakończenia procedury i nie obejmowała kart, w których osobami doznającymi przemocy były dzieci. Poniżej przedstawiamy krótką charakterystykę rodzin, jakie znalazły się w wybranej do badania próbie.



Wykres 1. Przypadki objęte analizą

2.1. Czas trwania procedury

Analizowane procedury różniły się znacznie długością trwania - nieco ponad jedna trzecia z nich trwała nie dłużej niż pół roku, a 76% zostało zakończonych w ciągu roku od założenia Karty A. Średnio procedury trwają 297 dni, czyli niecałych 10 miesięcy (mediana wyniosła 7 miesięcy).

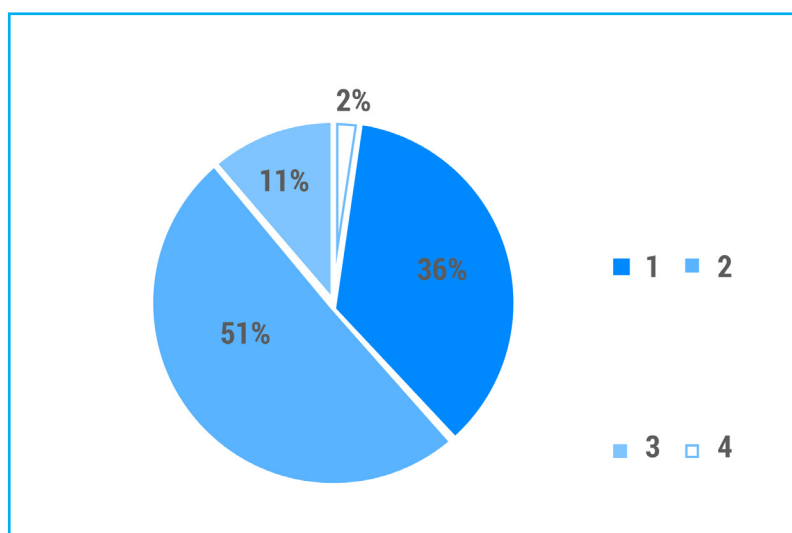


Wykres 2. Czas trwania procedury

Czas trwania przemocy przed wszczęciem procedury znacznie się różnił w zależności od rodziny – w niektórych przypadkach przemoc trwała przynajmniej od 10 lat, w innych Karta A była zakładana niemal natychmiast po pierwszym incydencie. Procedura była wszczynana średnio po około 6,5 roku trwania przemocy w rodzinie. Z danych zawartych w analizowanych dokumentach wynika jednak, że nie istnieje żadna zależność między długością trwania samej procedury a długością trwania przemocy. Wiąże się to prawdopodobnie z faktem, że skuteczność procedury jest w dużej mierze wypadkową specyficznych potrzeb poszczególnych rodzin, gotowości do wprowadzania zmian ze strony osób doświadczających przemocy i tych stosujących przemoc, a także decyzji dotyczących sposobów pracy z rodziną podejmowanych przez instytucje zaangażowane w proces. W przypadku niektórych z badanych przypadków przemocy, zdecydowano się na natychmiastową izolację sprawcy lub osadzenie go w zamkniętej placówce, co powodowało natychmiastowe ustanie przemocy i tym samym zamknięcie sprawy.

2.2. Charakterystyka zdiagnozowanej przemocy

Prowadzone w procedurze Niebieskie Karty sprawy mają z reguły bardzo złożony charakter. W ponad połowie przypadków zdiagnozowano trzy z czterech głównych form przemocy (psychicznej, fizycznej, ekonomicznej i seksualnej). Najczęstszą kombinacją było połączenie przemocy fizycznej, ekonomicznej oraz psychicznej (45% wszystkich badanych przypadków). W 10% przypadków zdiagnozowano wszystkie główne formy przemocy.



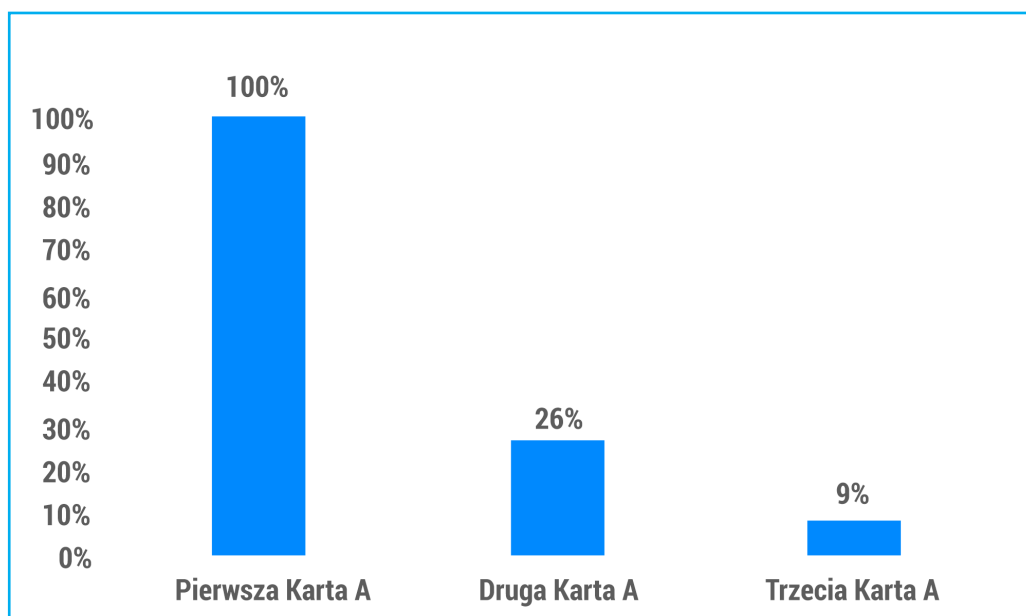
Wykres 3. Liczba zdiagnozowanych form przemocy występujących w przypadku jednej rodziny

Podobnie, jak w przypadku długości trwania przemocy przed procedurą, złożoność przypadków i współwystępowanie różnych form przemocy nie przekładają się w prosty sposób na długość trwania samej procedury.

2.3. Przebieg procedury

W trakcie trwania procedury Niebieskie Karty generowane są różne dokumenty wskazujące na kolejne kroki podejmowane przez zaangażowane w nią służby.

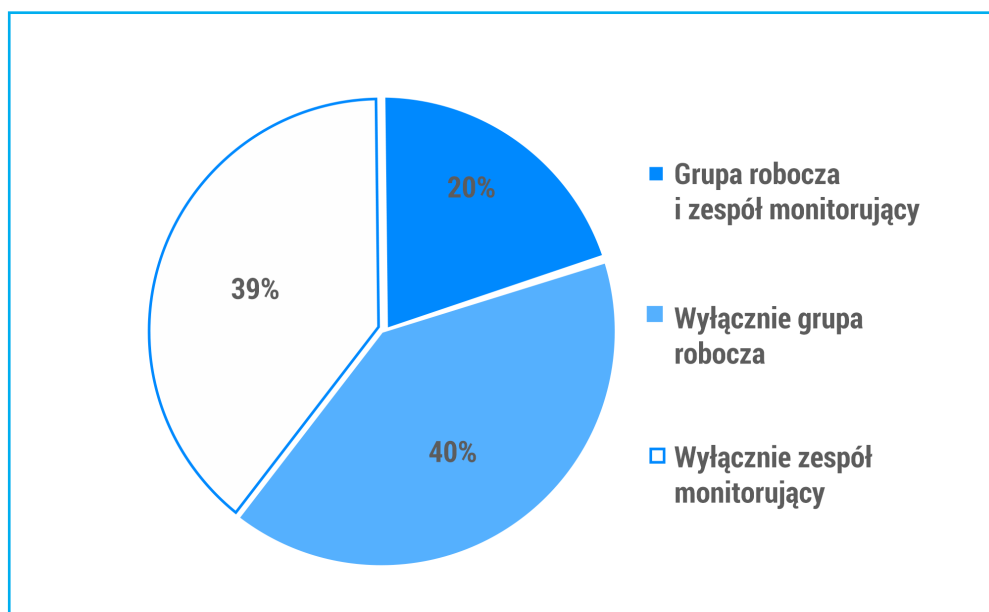
Cała procedura rozpoczyna się od wypełnienia Karty A. Kolejne Karty A wypełniane były znacznie rzadziej: druga Karta A została założona w jednej czwartej przypadków, a trzecia Karta A – w 9% przypadków. Brak kolejnych Kart A nie oznacza, że przemoc ustała, tylko że nie nastąpiły okoliczności wymagające interwencji służb. Można zatem przyjąć, że jest to informacja o braku eskalacji przemocy lub takich jej form, które zagrażałyby bezpieczeństwu osób doznających przemocy.



Wykres 4. Odsetek założonych Kart A

Jak wspomnieliśmy w pierwszym rozdziale raportu, sposób zorganizowania procedury Niebieskie Karty na Woli różni się nieco od klasycznego modelu przewidzianego w ustawie. W celu usprawnienia pracy

z rodzinami wyodrębniono tu – poza grupami roboczymi - Podzespół Monitorujący, który zajmuje się mniej drastycznymi przypadkami przemocy, wymagającymi mniej intensywnych działań. Część przypadków jest przenoszonych z grup roboczych do Podzespołu Monitorującego (lub odwrotnie, z PM do grup roboczych) w zależności od aktualnej diagnozy sytuacji. Wśród badanych przypadków 40% było rozpatrywanych wyłącznie w ramach grupy roboczej. Prawie tyle samo przez Podzespół Monitorujący.



Wykres 5. Sposób pracy z rodziną

W 20% przypadków rodzina „przechodziła” pomiędzy Podzespołem Monitorującym, a grupą roboczą. Zdecydowanie częściej było to przejście od pracy w grupie roboczej do monitorowania. W dwóch przypadkach miała miejsce odwrotna sytuacja, zaś dwa inne przechodziły od grupy roboczej do monitoringu i z powrotem, gdy przemoc eskalowała.

To, czy w danym przypadku zostanie zastosowany monitoring, czy praca w ramach grupy roboczej, zależy od oceny każdego przypadku – na podstawie danych nie da się stwierdzić jednoznacznie, jaki jest zestaw cech rodziny predestynujących ją do określonego sposobu procedowania jej sprawy. Z pewnością nie ma prostej zależności między decyzją o powołaniu grupy roboczej a formą przemocy czy stopniem złożoności form przemocy (ile form przemocy stwierdzono w rodzinie). Z rozmów z przedstawicielami Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych można wywnioskować, że decyzja ta zależy od trzech różnych czynników: złożoności przypadku (co nie do końca znajduje potwierdzenie w danych), potrzeby i możliwości zaangażowania różnych służb oraz obecności dzieci w rodzinie.

2.4. Udział w procedurze osób doznających i stosujących przemoc

Z wcześniejszych badań poświęconych Niebieskim Kartom wynika, że zarówno osoby doznające jak i stosujące przemoc stosunkowo rzadko aktywnie biorą udział w procedurze. Należy uznać to za negatywne zjawisko – w przypadku nieobecności obu stron decyzja o tym, w jaki sposób procedura jest prowadzona, odbywa się bez udziału głównych zainteresowanych. W naszej analizie przyjrzelśmy się, jak kwestia ta wygląda w przypadku Woli.

Wskaźnikiem aktywnego uczestnictwa osoby doświadczającej przemocy w procedurze Niebieskie Karty jest wypełnienie Karty C (gdzie współtworzy ona plan pomocy) oraz informacja o obecności na spotkaniu grupy roboczej. Jak wynika ze sprawozdania za 2015 rok przygotowanego przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy, ogółem na terenie miasta Karty C są wypełniane w jednej trzeciej procedur. W badanej przez nas puli przypadków z Woli o wiele częściej udało się włączyć osobę doznającą przemocy do udziału w procedurze – 90% z nich wzięło udział w konstruowaniu planu pomocy, którymi zajmowały się grupy.

Ponowne spotkanie odbywało się na spotkaniu grupy roboczej. Uczestniczyło w nich łącznie 65% ofiar². Niektóre z nich brały udział w spotkaniach kilkakrotnie.

Sukces odnotowano również w przypadku udziału sprawców w procedurze. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli³ na spotkaniu z Zespołem Interdyscyplinarnym stawia się w skali kraju zaledwie 10-20% sprawców. W Warszawie te statystyki kształtują się nieco lepiej – w 2015 roku Kartę D udało się wypełnić w 29% przypadków⁴. Tymczasem w badanej przez nas próbie niemal 2/3 osób stosujących przemoc zdecydowało się pojawić na spotkaniu z ZI. Sukces ten przedstawiciele Zespołu przyp-

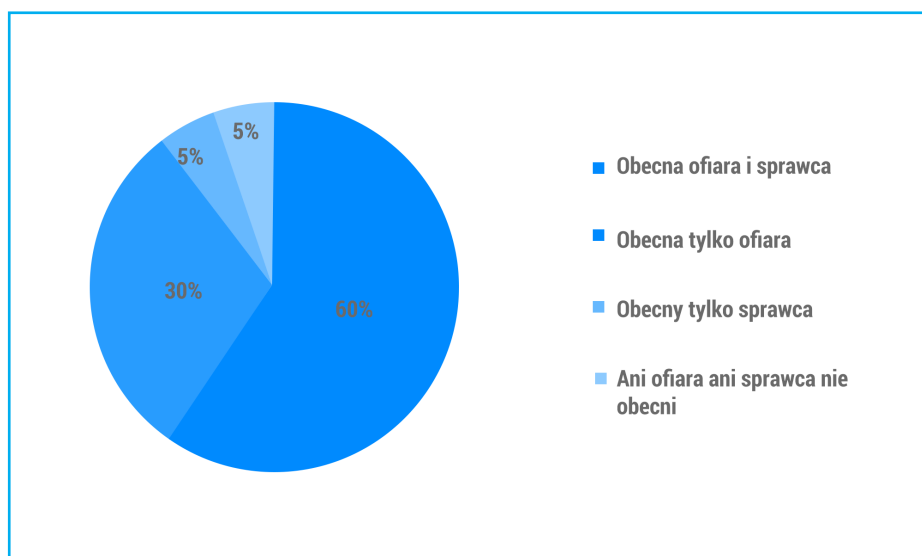
² W raporcie staramy się stosować przede wszystkim terminy „osoba doznająca przemocy” oraz „osoba stosująca przemoc”, które są sformułowaniami przyjętymi i pozwalającymi zmniejszać stygmatyzację osób zmagających się z przemocą w rodzinie. Sformułowania „ofiara” i „sprawca” są używane jako synonimy tam, gdzie stosowanie poprawnych terminów wiązałoby się ze zbyt dużą liczbą powtórzeń.

³ Raport, opublikowany w czerwcu 2016 r., można pobrać ze strony NIK: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietym-przemoca-domowa.html>

⁴ Wg zestawienia zawartego w Sprawozdaniu z pracy Zespołów Interdyscyplinarnych ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie m.st. Warszawy, przygotowanego w kwietniu kwiecień 2016 roku przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych.

isują położeniu dużego nacisku na kontakt ze sprawcą i zaproszeniu go na spotkanie z przedstawicielami ZI (oprócz standardowej informacji przesłanej pocztą, sprawcy zapraszani byli na spotkania telefonicznie).

Biorąc pod uwagę zarówno osoby doznające jak i stosujące przemoc, aż w 95% badanych przypadków udało się włączyć którąś ze stron do procedury (tzn. skłonić do współtworzenia planu pomocy i/lub kontaktu sprawcy z przedstawicielami służb w celu wypełnienia Karty C lub D). W 60% przypadków w procedurę zaangażowane zostały obie strony.



Wykres 6. Obecność sprawców i osób doznających przemocy w procedurze

2.5. Charakterystyka społeczno-demograficzna osób doznających przemocy i stosujących przemoc

Niestety formularze Kart A, C i D często nie zawierają wielu istotnych informacji o statusie społeczno-ekonomicznym osób, które są objęte procedurą. Zebranie niektórych informacji nie zostało przewidziane przez twórców formularzy (np. nie znamy wykształcenia osób doznających przemocy i osób stosujących przemoc). Inne nie są zbierane w sposób wystandaryzowany – np. w Karcie C wypełnianej wspólnie z osobą doznającą przemocy zadawanych jest szereg pytań dotyczących sytuacji rodzinnej, zawodowej, ekonomicznej i mieszkaniowej. Są to jednak pytania otwarte, w których nie zdefiniowano dokładnie, jakie informacje powinny zostać zebrane. W konsekwencji, osoby wypełniające Kartę C w opisie sytuacji zwracają uwagę na różne kwestie

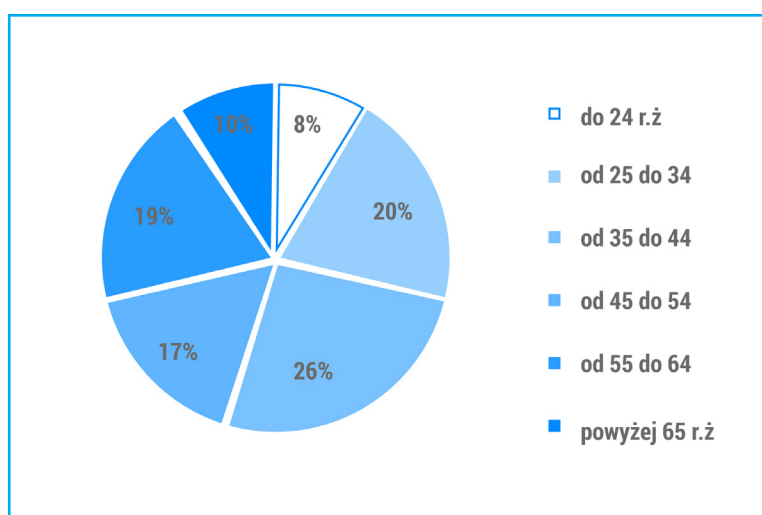
pomijając przy tym inne, które wydają się mieć istotne znaczenie w analizie społeczno-ekonomicznej całej populacji osób doznających przemocy. Widoczne jest to na konkretnym przykładzie oceny sytuacji ekonomicznej uczestników procedury. Osoby wypełniające formularz często zwracają uwagę na kwestie otrzymywania różnego typu świadczeń społecznych, czasem na to, czy osoba doznająca przemocy może samodzielnie dysponować środkami, rzadko natomiast podawane są informacje, które pozwalają jednoznacznie zidentyfikować pozycję rodziny w stratyfikacji społecznej (np. wysokość dochodu).

Mimo wskazanych powyżej ograniczeń, dostępne dane pozwalają na zarysowanie podstawowego profilu społeczno-demograficznego osób objętych procedurą – przy czym konstrukcja formularzy pozwala na uzyskanie znacznie większej liczby informacji na temat sprawców (znany m.in. ich wiek, stopień pokrewieństwa z osobami doświadczającymi przemocy i problemy, z jakimi się borykają).

Dla osób zajmujących się problemem przemocy w rodzinie nie będzie zaskoczeniem, że podział ról w sytuacji przemocy uwarunkowany jest płcią – wśród badanych przypadków niemal wszystkie osoby doświadczające przemocy, które uczestniczyły w procedurze Niebieskie Karty, to kobiety. Zaledwie 2% z nich to mężczyźni. Wśród sprawców proporcje były odwrotne, zdecydowanie przeważali mężczyźni, a zaledwie 5% stanowiły kobiety (w każdym z tych przypadków osobami doświadczającymi przemocy były również kobiety). Ani jeden przypadek nie dotyczył przemocy kobiety wobec mężczyzny.

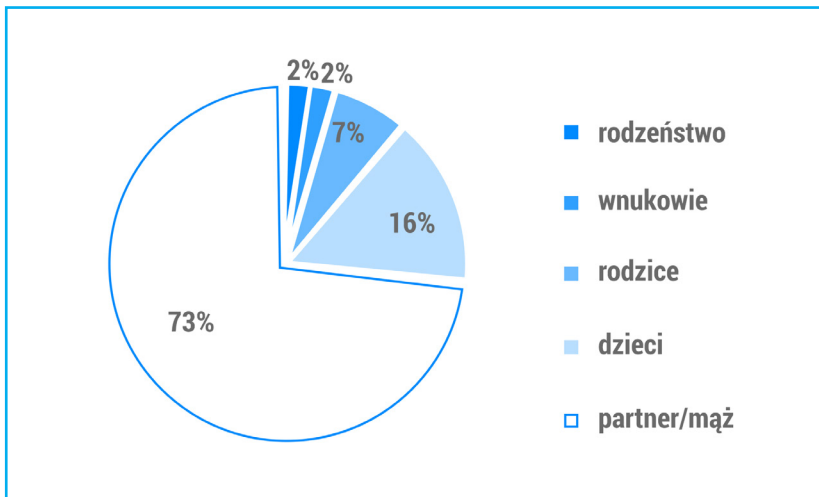
Nie znamy wieku osób doświadczających przemocy, natomiast wiemy, w jakim wieku byli sprawcy. Standardowa Karta A nie przewiduje zbierania tej informacji, jednak w praktyce przedstawiciele różnych służb zbierają ją i wpisują do karty (obok informacji o imieniu i nazwisku).

Zebrane w ten sposób dane wskazują, że przemoc nie ogranicza się do żadnej konkretnej grupy wiekowej. Wśród sprawców były osoby od 19 do 80 roku życia.



Wykres 7. Wiek osób stosujących przemoc

Zdecydowana większość, bo aż trzy czwarte (73%) sprawców stosuje przemoc wobec swoich partnerek lub żon. Należy jednak podkreślić, że odsetek ten może być zawyżony. Ma to związek z tym, że badanie nie uwzględniało Kart, które zostały założone w przypadku przemocy stosowanej wobec dzieci. Wyszczególniony na poniższym wykresie odsetek rodziców jako sprawców przemocy odnosi się do przypadków, w których osobą doznającą przemocy jest dorosłe dziecko.

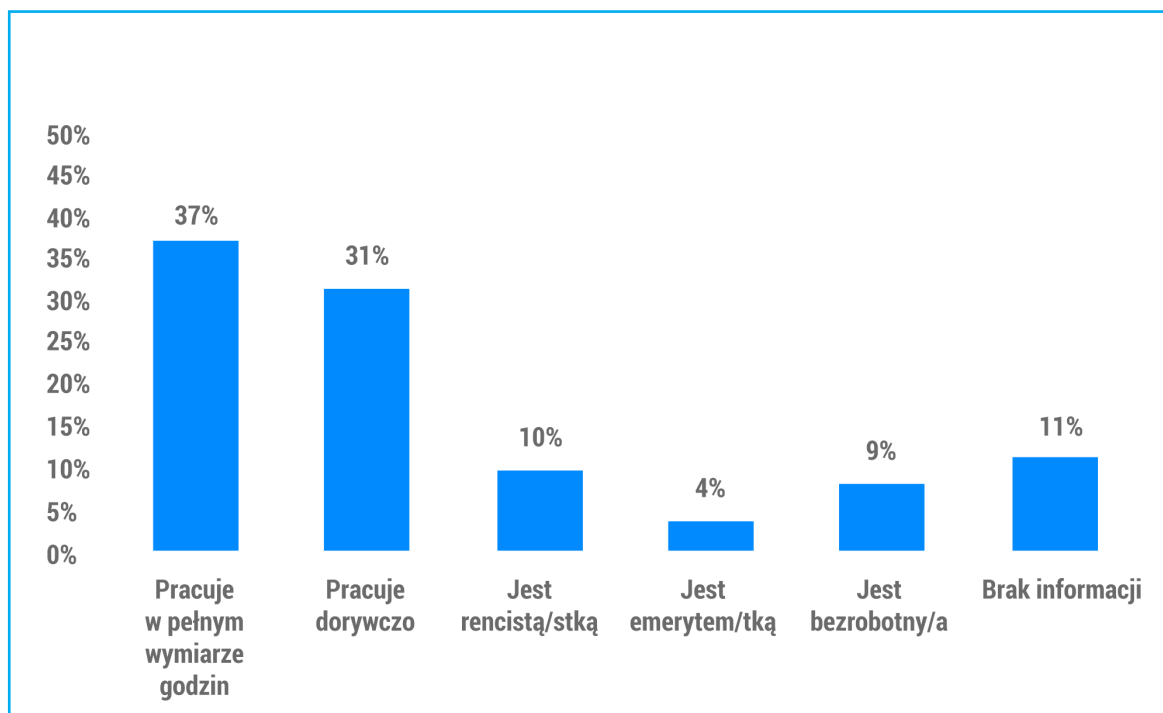


Wykres 8. Relacja osoby stosującej przemoc z osobą jej doznającej⁵

Obraz osób doznających i stosujących przemoc dopełniają informacje o ich sytuacji zawodowej. Dane na ten temat są niepełne – opierają się na informacjach zebranych w Kartach C i D, przy czym nie we wszystkich przypadkach zostały one uzupełnione przez osoby wypełniające formularze. Zaledwie w 25 przypadkach znamy zawód ofiary, zaś w 28 – sprawców.

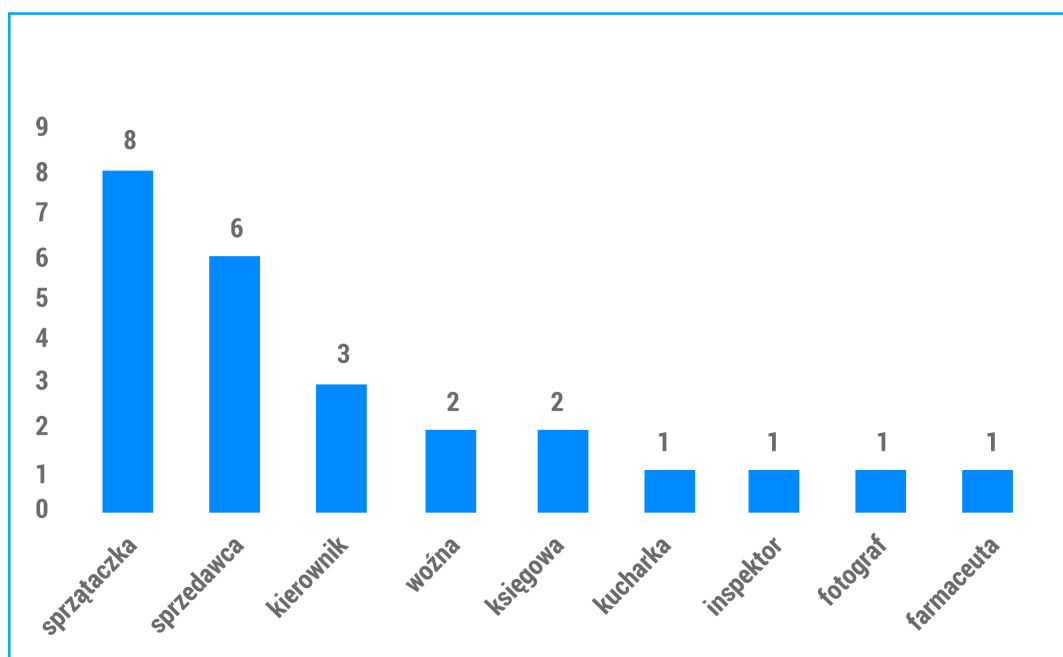
Spośród osób doznających przemocy, które pojawiły się na spotkaniu z grupą roboczą lub Podzespołem Monitorującym, 40% miało niestabilną sytuację zawodową: około jednej trzeciej pracuje dorywczo a 9% jest bezrobotnych. Co dziesiąta osoba jest rencistą lub rencistką i aż jedna piąta jest osobą niepełnosprawną.

⁵ Zdarza się w pojedynczych przypadkach, że ta sama osoba w ramach jednej sprawy pada ofiarą przemocy ze strony różnych sprawców na przestrzeni czasu.

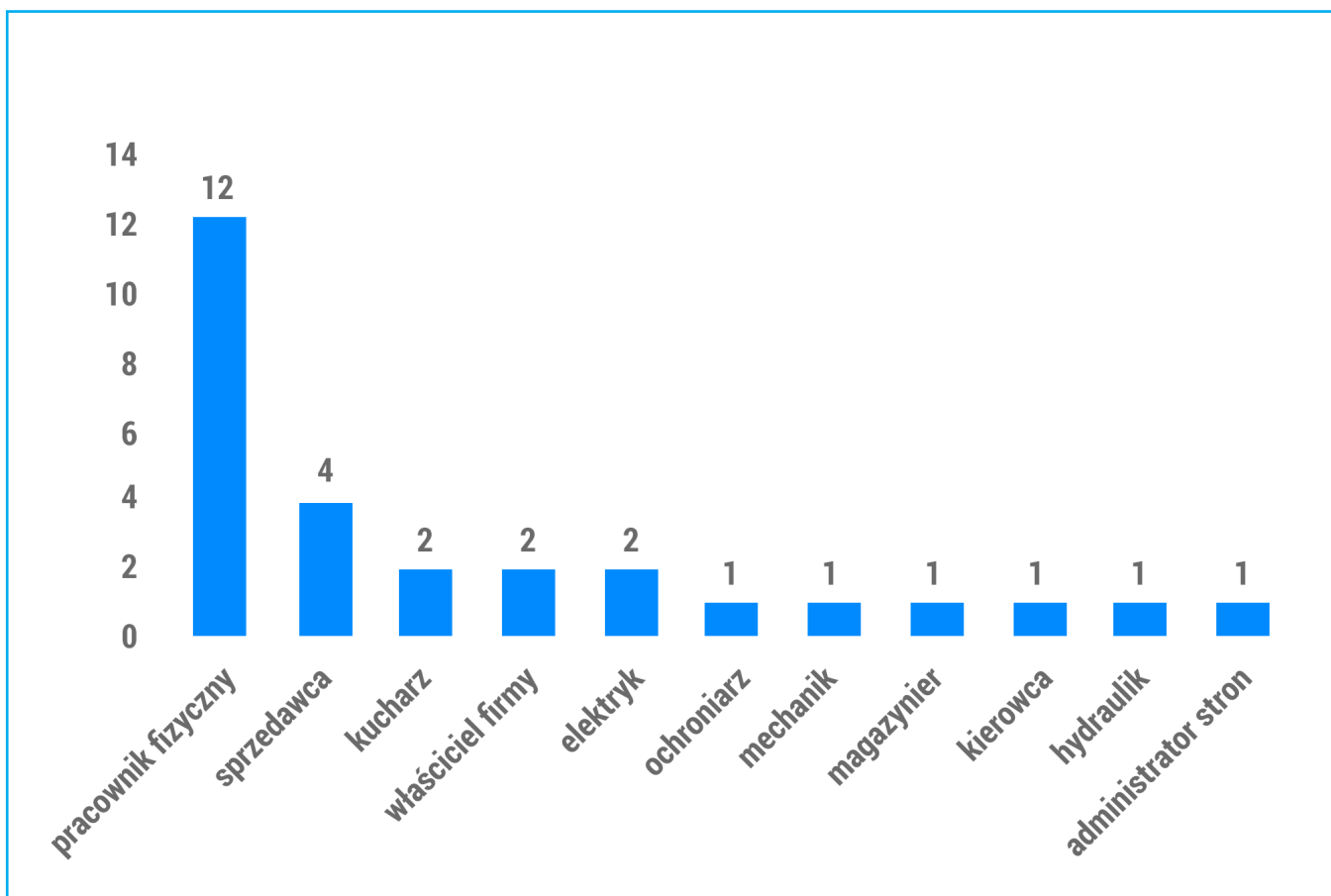


Wykres 9. Sytuacja zawodowa osób doznających przemocy

Na podstawie tych szczytkowych informacji można postawić hipotezę, że w procedurze znalazły się głównie osoby stosujące przemoc, które zawodowo wykonują pracę fizyczną, a osoby doznające przemocy pracują głównie w usługach. Nie oznacza to naturalnie, że przemoc stosują tylko przedstawiciele klas niższych. O tym, dlaczego akurat takie osoby trafiają do procedury Niebieskie Karty, piszemy w kolejnym rozdziale.



Wykres 10. Zawód wykonywany przez osobę doznającą przemocy

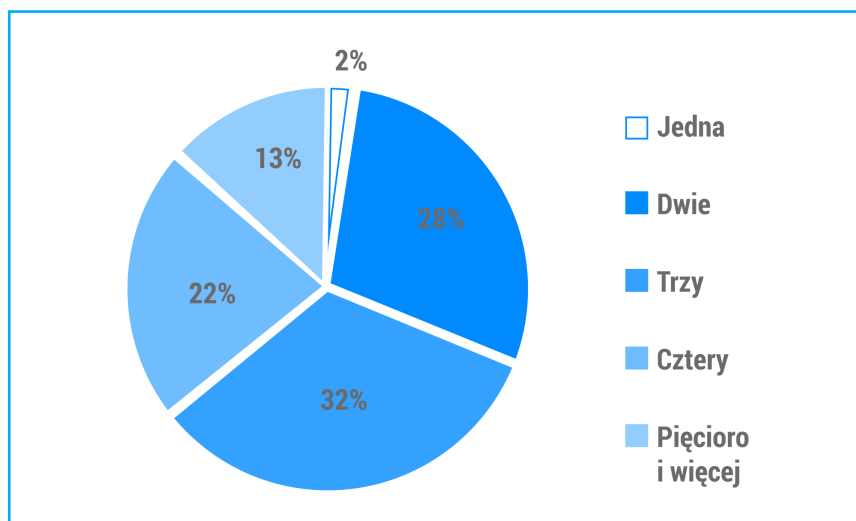


Wykres 11. Zawód wykonywany przez sprawcę

2.6. Charakterystyka rodzin objętych procedurą

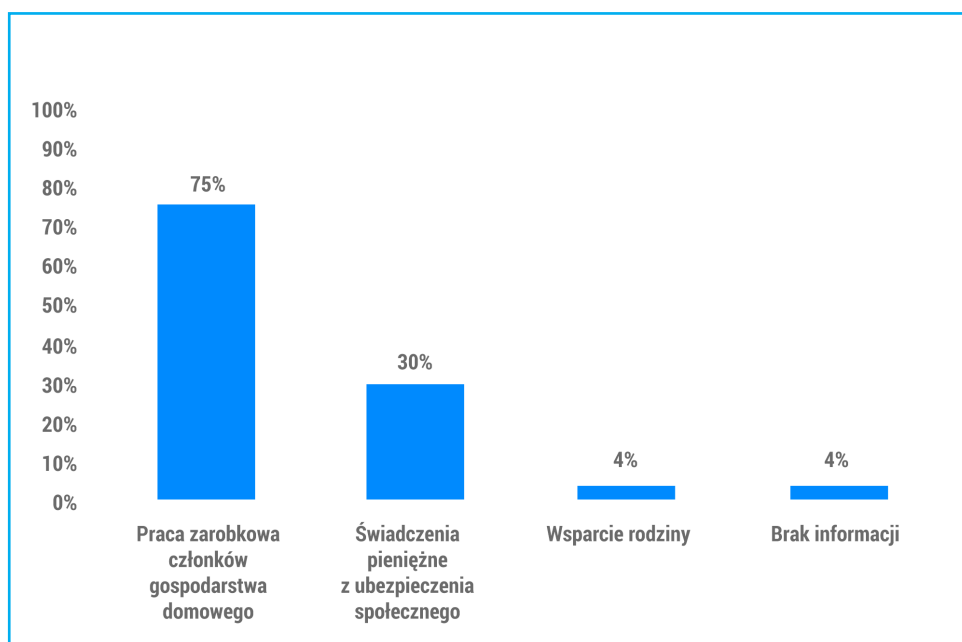
Celem procedury jest przeciwdziałanie przemocy w bardzo konkretnym środowisku, jakim jest rodzina. Z analizowanych przez nas dokumentów wyłania się pewien obraz rodzin korzystających z wsparcia na Woli, który pozwala rzucić więcej światła na ich sytuację, w tym na jej aspekty społeczno-ekonomiczne.

Choć – jak już zaznaczyliśmy – w badaniu nie braliśmy pod uwagę spraw, które zostały wszczęte ze względu na stwierdzenie przemocy wobec dzieci, w ponad 2/3 badanych rodzin znalazły się osoby niepełnoletnie. W 67% przypadków rodziny liczą sobie więcej niż dwoje członków (a więc żyją w nich często osoby zależne: dzieci, osoby niepełnosprawne lub w podeszłym wieku).



Wykres 12. Liczba członków gospodarstwa domowego

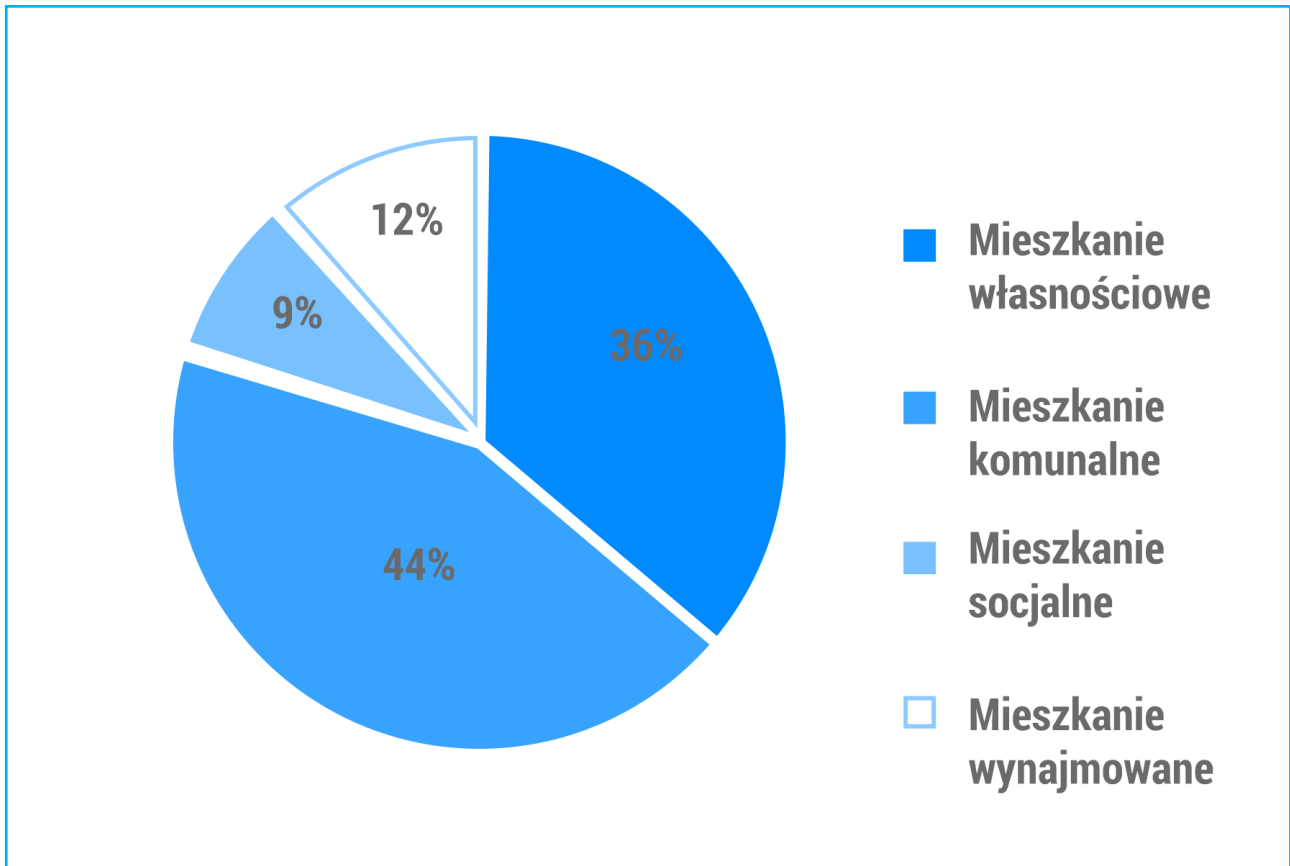
Zdecydowana większość rodzin – aż $\frac{3}{4}$ – utrzymuje się w jakimś stopniu z pracy zarobkowej jej członków, jednak równocześnie dość znaczna ich część korzysta dodatkowo z różnych form pomocy społecznej. Niestety na podstawie dostępnych danych nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy i w jakim stopniu dochody te wystarczają na pokrycie potrzeb rodziny.



Wykres 13. Źródła dochodu rodziny

Z danych wynika również, że sytuacja mieszkaniowa rodzin korzystających ze wsparcia w ramach procedury Niebieskie Karty bywa dość trudna. W 14 na 55 przypadków, o których mamy informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej (a więc 17%) osoba doświadczająca przemocy nie może liczyć na żadne schronienie, gdyż rodzina korzysta tylko z jednego wspólnego pomieszczenia.

Nieco ponad jedna trzecia rodzin mieszka w mieszkaniu własnościowym. Ponad 40% z nich korzysta z mieszkania komunalnego a co dziesiąta – z mieszkania socjalnego. W 40% przypadków to osoba stosująca przemoc jest najemcą lub właścicielem mieszkania, w 47% natomiast jest to osoba doświadczająca przemocy. W 29% przypadków jest to osoba trzecia. W niektórych wypadkach mamy oczywiście do czynienia ze współwłasnością.



Wykres 14. Sytuacja mieszkaniowa

Zaledwie w 22% przypadków osoba doznająca przemocy deklaruwała, że może liczyć na jakieś wsparcie ze strony dalszej rodziny, czy to psychiczne, emocjonalne, czy finansowe.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w dokumentacji NK niemal wszystkie osoby doznające przemocy przedstawiano jako dysponujące środkami na utrzymanie, co wydaje się wiązać z błędnym rozumieniem intencji, dla której tę informację włączono w Kartę C. Nawet w sytuacjach potwierdzonej przemocy ekonomicznej stwierdza się, że osoba doznająca przemocy dysponuje środkami na utrzymanie. Nie bierze się natomiast pod uwagę tego, czy jest ona w stanie uniezależnić się finansowo od sprawcy i samodzielnie zapewnić byt sobie i (ewentualnie) dzieciom.

2.7. Przemoc w perspektywie czasowej: analiza dokumentacji badanych spraw

Specyficzna dynamika przemocy w rodzinie i wielość scenariuszy, w jakie mogą się układać indywidualne historie powoduje, że niezwykle trudno jest wyodrębnić prawidłowości na poziomie makro. Taki zabieg jest również utrudniony przez specyfikę danych, z jakimi pracowaliśmy (zostały one wyodrębnione dla konkretnego okresu ze względu na termin ich zakończenia a jednocześnie nie mieliśmy wglądu w dokumentację spraw, które nie zostały zamknięte. Nie ma zatem pewności, na ile dostępne dla nas dane są reprezentatywne). Na przebieg procedury NK warto zatem patrzeć nie tylko z perspektywy statystycznej, ale także na poziomie poszczególnych spraw. Takie spojrzenie pozwala lepiej zrozumieć ich „trajektorię” i wyodrębnić pewne typowe z tego punktu widzenia „klastry” przypadków lub typową logikę zdarzeń. Aby do tego doprowadzić, w ramach badania utworzono rodzaj kalendarium każdej ze spraw, obejmującego informacje o datach zarejestrowanych w nich zdarzeń, charakterze tych zdarzeń, zaangażowanych podmiotach, rodzajach podejmowanych działań i podejmowanych decyzjach. Specyfika doboru próby sprawiła, że analiza zebranego materiału musiała mieć charakter jakościowy. Polegała ona na starannym przeglądzie przebiegu poszczególnych przypadków, a następnie pogrupowaniu ich w pewne zbiory, biorąc pod uwagę ich podobieństwo. Kryteria tego podobieństwa ustalano i modyfikowano na bieżąco, w toku analizy dokumentacji. Okazało się, że badane przypadki różnią się przede wszystkim ze względu na:

- czas trwania przemocy przed uruchomieniem procedury: w większości przypadków pierwsze incydenty przemocy miały miejsce na długo przed założeniem Niebieskiej Karty, a często również na długo przed ustanowieniem tej procedury. Zdarzały się jednak także sytuacje relatywnie „świeże”. Z reguły w takich przypadkach procedura była krótsza, obejmowała mniej działań i rzadziej prowadziła do rozpadu rodziny. Jeśli chodzi o przypadki przemocy trwającej od dawna, część z nich mogła dotyczyć rodzin, które już wcześniej doświadczały przemocy i korzystały z Niebieskich Kart (nie dysponujemy danymi osobowymi umożliwiającymi łączenie spraw ze sobą). Część jednak (bazując na deklaracjach przedstawicieli Zespołu NK, zdecydowana większość) może dotyczyć przemocy, która, choć trwa od dawna, nigdy nie była w żaden sposób odnotowana i zaadresowana;

- charakter i intensywność przemocy: w zdecydowanej większości przypadków sprawy dotyczyły różnych form przemocy fizycznej i psychicznej, rzadziej – innych form przemocy, w tym ekonomicznej i seksualnej. Różniły się także jeśli chodzi o skalę przemocy, mierzoną liczbą różnych jej przejawów oraz częstotliwością interwencji (zakładania kolejnych Kart A w sprawie);
- społeczno-demograficzne uwarunkowania przemocy: charakter relacji/pokrewieństwa między osobą stosującą i doznającą przemocy, wiek, źródła utrzymania, wielkość gospodarstwa domowego, źródła utrzymania gospodarstwa, aktywność zawodową członków rodziny;
- okoliczności sprzyjające zaistnieniu przemocy: choć w dostępnej dla badaczy, poddającej się analizom ilościowym dokumentacji sprawy brak szczegółowych informacji na ten temat, bazując na dostępnych danych (w szczególności dotyczących form przeciwdziałania przemocy) można zauważyć, że dzielą się one na dwie podstawowe kategorie: te związane z uzależnieniem lub współuzależnieniem od alkoholu/substancji psychoaktywnych oraz (nieliczne) inne (np. związane z konfliktami małżeńskimi lub wokół wychowywania/łożenia na dzieci);
- postawę osób doznających i stosujących przemoc: kooperację lub brak kooperacji ze strony jednej i drugiej strony sytuacji przemocy, a także zmiany stosunku do procedury w toku trwania sprawy (często na początku obserwowano brak woli współpracy ze strony jednej lub obu stron, w szczególności zaś ze strony sprawcy przemocy, który ustępował miejsca kooperacji, np. w wyniku leczenia odwykowego lub podjętych przez osobę doświadczającą przemocy lub instytucje kroków prawnych);
- intensywność działań w ramach procedury: liczbę i charakter zaangażowanych instytucji oraz regularność działań, a także poziom zaangażowania odpowiednio Podzespołu Monitorującego lub grupy roboczej (mierzony liczbą i częstotliwością spotkań tych gremiów). Grupa robocza uruchamiana była zwykle w bardziej skomplikowanych przypadkach i /lub w przypadku nieskuteczności działań prowadzonych na poziomie PM. Jej zaangażowanie oznaczało zwykle zwiększenie intensywności działań w sprawie;
- podjęte środki zaradcze oraz zdiagnozowane przyczyny ustania przemocy: zwraca tu uwagę kilka podstawowych strategii, obejmujących odizolowanie osoby doznającej przemocy od osób ją stosujących (areszt/więzienie, wyprowadzka ofiary), leczenie odwykowe, założenie sprawy sądowej, rozwód, pomoc psychologiczna i terapia. Osobną kategorię stanowią przypadki zamknięcia procedury przy braku sprecyzowanych okoliczności ustania przemocy. Bazując na opisach takich spraw można odnieść wrażenie, że kwalifikacja ta towarzyszy bądź przypadkom, które

oceniano jako nie wymagające pilnej interwencji bądź takim, w których nie udało się zaadresować problemu (np. w wyniku braku współpracy zarówno ze strony osoby doznającej jak i stosującej przemoc).

Różne kombinacje tych kryteriów składają się na bogaty kalejdoskop możliwych scenariuszy historii procedury. Należy jednak podkreślić, że stworzone przez nas scenariusze są stworzone na niereprezentatywnej próbie przypadków. Oznacza to, że mogą istnieć również inne sytuacje, które nie znalazły się w badanej przez nas grupie. Nie możemy również na podstawie analizy wnioskować, jaka jest częstotliwość opisanych przez nas scenariuszy w odniesieniu do wszystkich procedur Niebieskie Karty realizowanych na terenie Woli. Tym niemniej, poznanie możliwych scenariuszy (choć ich lista z pewnością nie jest kompletna) może mieć duże walory poznawcze w poznaniu dynamiki rozwoju sytuacji w rodzinach objętych procedurą. Pierwszy z nich (por. „scenariusz A” w załączniku) stanowią sprawy dotyczące przemocy o długiej historii (dotyczącej najczęściej małżonków bądź partnerów i związanej z uzależnieniem lub współuzależnieniem od alkoholu) i ograniczonym zakresie działań w ramach procedury, sprowadzającym się do poinformowania osoby doznającej przemocy o jej prawach, pomocy psychologicznej, rozmowy ze sprawcą, zobowiązania do leczenia odwykowego, uruchomienia działań procedur sądowych i/lub odizolowania sprawcy (odmawiającego współpracy) od ofiary. Scenariusz drugi („B” poniżej) również dotyczy przypadków zadawnionej przemocy, tym jednak różni się od poprzedniego, że nie skutkuje izolacją sprawcy, ale pracą w ramach Zespołu Interdyscyplinarnego, skutkującą najczęściej przekonaniem sprawcy do współpracy i rychłym zamknięciem sprawy bez określenia okoliczności ustania przemocy. Osobną rodzinę przypadków stanowią sprawy o stosunkowo krótkiej historii: od takich, w których samo uruchomienie procedury okazuje się wystarczającym bodźcem do ustania przemocy (scenariusz „C” - 484), poprzez takie, które wymagają intensywnych działań i skutkują uniezależnieniem/odizolowaniem sprawcy i ofiary (scenariusz „D” - 519), po takie, w których udaje się doprowadzić do ustania przemocy bez izolacji ofiary i sprawcy (Scenariusz „E” - np. 234,444, 528) ⁶. Z punktu widzenia logiki interwencji, sprawy te można podzielić na trzy podstawowe typy: takie (i), w których punktem wyjścia są intensywne działania na poziomie grupy roboczej, które następnie (zwykle w związku z nakłonieniem sprawcy przemocy do współpracy) ustępują miejsca rzadszym posiedzeniom Podzespołu Monitorującego, takie (ii), w których punktem wyjścia są spotkania PM, następnie zaś (np. w wyniku eskalacji przemocy) działania grupy roboczej, oraz takie (iii), w których przez cały czas trwania procedury aktywne jest tylko jedno z tych ciał.

⁶ Do raportu dołączono narzędzie (w pliku xls) umożliwiające wizualizację poszczególnych spraw analizowanych w ramach badania. Ze względu na długość opisów poszczególnych zdarzeń w ramach procedury, nie są one w całości widoczne na wykresach. Aby obejrzeć pełne opisy, można skorzystać z narzędzia w formacie Excel i przesłedzić wpisy w polu „opis” dla danego przypadku.

3. Wszczęcie procedury

Zgodnie z zapisem ustawy procedura Niebieskie Karty jest wszczynana „w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie.” Aby wszczęć procedurę konieczne jest dostrzeżenie problemu i zdefiniowanie go jako przemoc przez wymienione przez ustawodawcę podmioty (pomoc społeczną, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, policję, oświatę i ochronę zdrowia). Od ich „wrażliwości” na problem oraz wiedzy zależy, czy zostanie on odpowiednio zdiagnozowany i poddany procedurze.

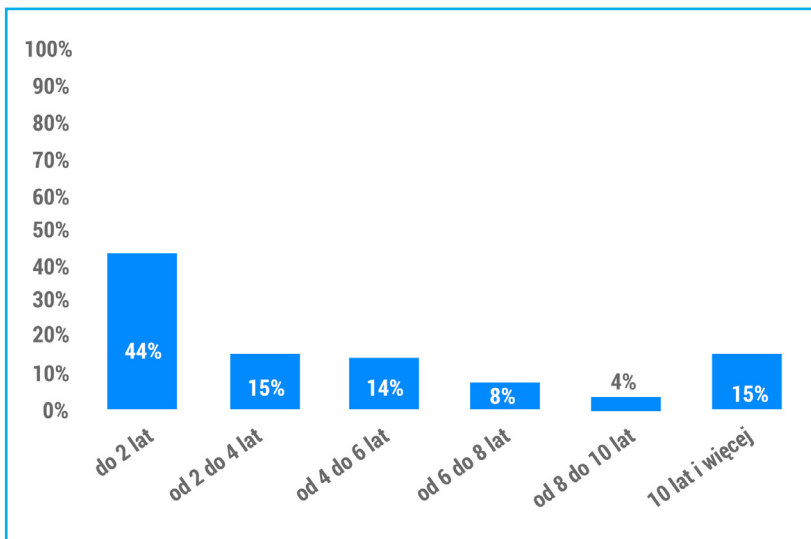
Od jakości wstępnej diagnozy zależą kolejne kroki podjęte w procedurze. W zależności od dokonanego w Karcie A opisu sytuacji Zespół Interdyscyplinarny określa ścieżkę postępowania przydzielając sprawę bądź do prac w grupie roboczej, bądź do monitorowania. Jakość wstępnej diagnozy sytuacji przeprowadzanej przy wypełnianiu Karty A ma zatem istotne znaczenie dla dalszego przebiegu procedury.

Z punktu widzenia skuteczności procedury istotna jest również szybkość rozpoznania problemu. W sytuacji idealnej instytucje powinny rozpoznać przemoc i wszczęć procedurę Niebieskie Karty na wczesnym jej etapie.

3.1. Jaka jest szybkość ujawnienia przemocy i interwencji przez instytucje?

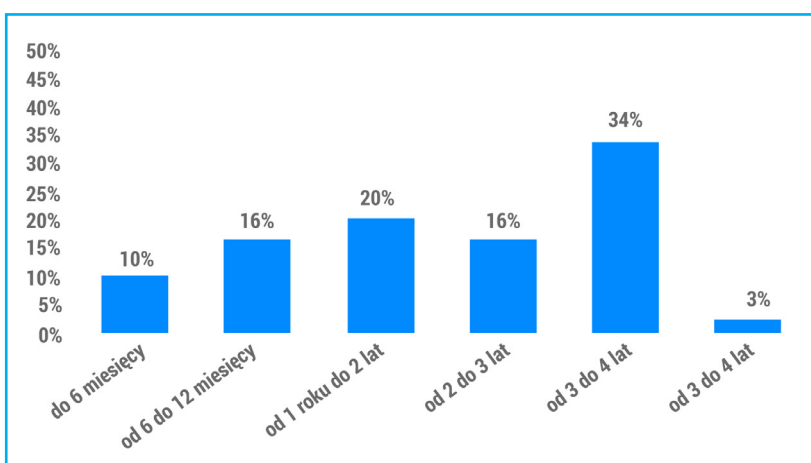
W 40% przypadków od momentu wystąpienia przemocy do wszczęcia procedury minęło nie więcej niż dwa lata. Niestety istnieje spory odsetek spraw, w których przemoc w momencie wszczęcia procedury ma

charakter długotrwały. W 15% badanych przypadków procedura została rozpoczęta w rodzinach, które borykają się z przemocą od ponad 10 lat⁷.



Wykres 15. Czas trwania przemocy przed procedurą

Niebieska Karta pojawiła się zatem w momencie, kiedy przemoc trwa już od dłuższego czasu i prawdopodobnie wymaga dłuższej i bardziej wytężonej pracy z członkami rodziny w ramach procedury. W analizie szybkości reagowania służb w ramach procedury należy uwzględnić jednak, że sama procedura Niebieskie Karty została wdrożona 18 października 2011 roku. Długotrwałe przypadki nie mogły zostać nią objęte przed tą datą (co nie znaczy, że przemoc nie została zdiagnozowana przez odpowiednie służby). Gdy weźmiemy to pod uwagę, okazuje się że średni czas ujawnienia przemocy wynosi 28 miesięcy. W 63% przypadków Karta A została założona po ponad 2 latach, co jest dobrym wynikiem, biorąc pod uwagę charakterystykę zjawiska i specyfikę relacji między ofiarą a sprawcą.

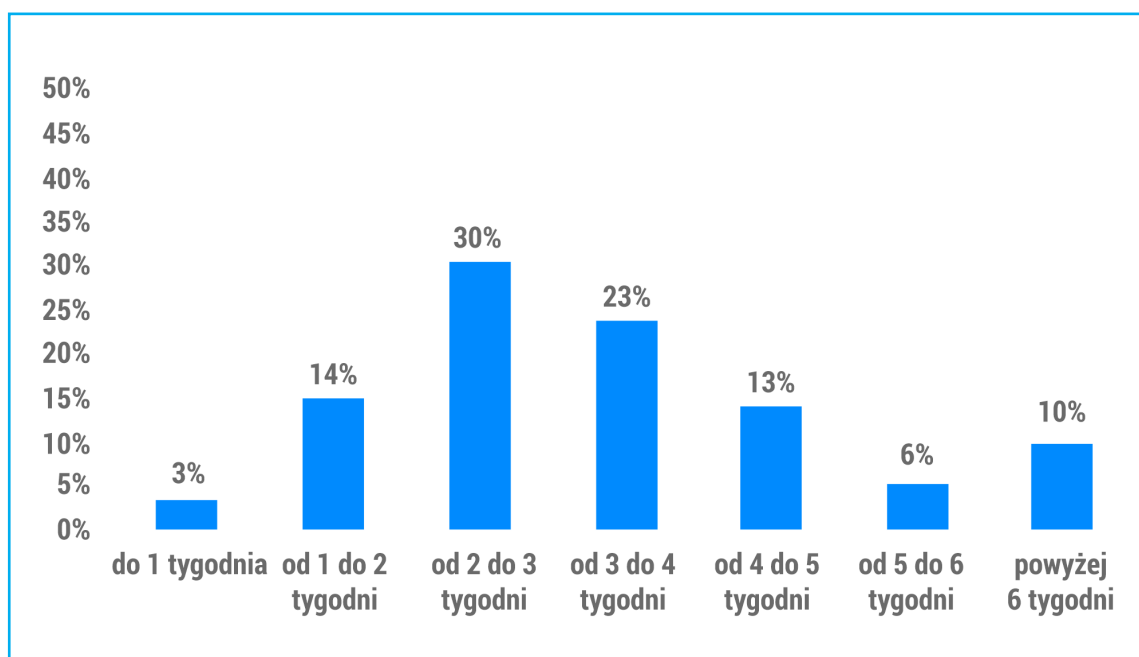


Wykres 16. Wszczęcie procedury w stosunku do czasu trwania przemocy w rodzinie

⁷ O czasie trwania przemocy przed procedurą wiemy z informacji zebranych w Kartcie A. Karta zakładana jest w różnych okolicznościach, również w takich, które nie sprzyjają przeprowadzeniu pogłębionego wywiadu środowiskowego (np. podczas interwencji domowej). W związku z tym należy uznać, że zebrane informacje mają raczej charakter poglądowy – wskazują na pewne zjawiska, ale trudno ustalić, na ile są dokładne i rzetelne. Dotyczy to danych mówiących o długości trwania przemocy, ale również odnosi się do innych informacji pochodzących z Kart A.

Drugą kwestią poddaną analizie był czas, jaki mija od momentu zdiagnozowania problemu do zaplanowania i wdrożenia planu działania w procedurze (tzn. od założenia Karty A do pierwszego spotkania grupy roboczej, Podzespołu Monitorującego lub spotkania z ofiarą i wypełnienia Karty C). Średnio następuje to po 27 dniach⁸. Widać zatem, że co prawda przemoc pozostaje przez długi czas poza „radarem” instytucji, ale gdy już zostanie zdiagnozowana dość szybko przystępują one do działania w ramach procedury.

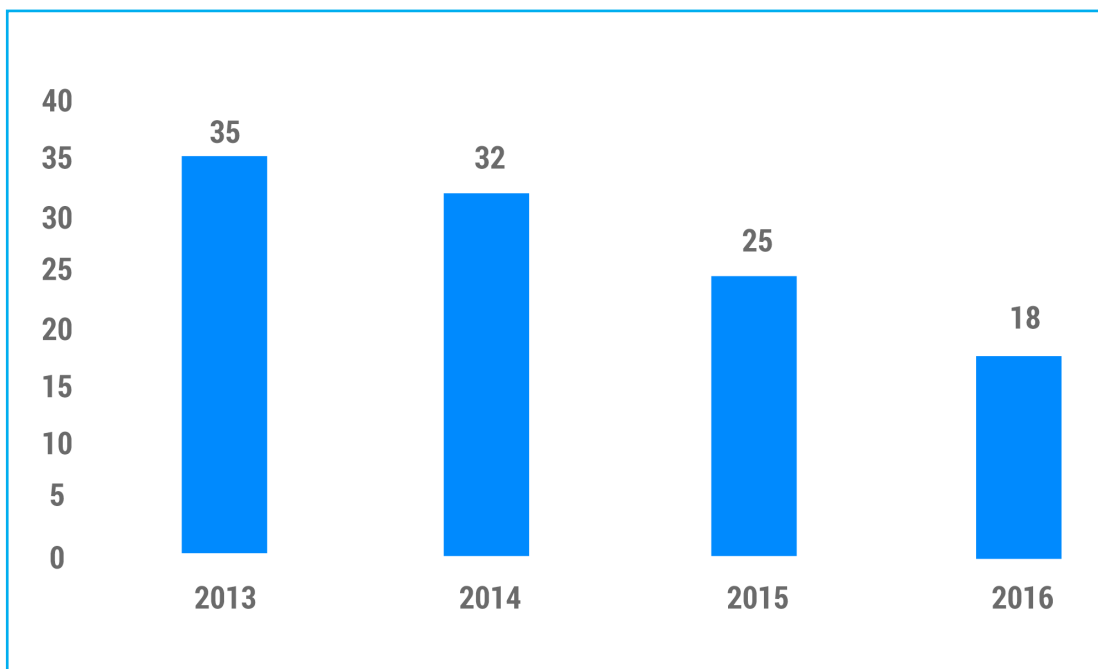
Zespół Interdyscyplinarny na Woli podjął kroki mające na celu skrócenie czasu reakcji do 14 dni od momentu wpłynięcia pierwszej Karty A. Wcześniej - w ponad ¼ analizowanych przez nas spraw - mijał przynajmniej miesiąc od wypełnienia Karty A do pierwszego udokumentowanego działania w sprawie. Niejednokrotnie w tym czasie dochodziło do kolejnych aktów przemocy, również takich, które zostają udokumentowane poprzez założenie kolejnej Karty A. Warto mieć to na uwadze i dążyć do dalszego skracania czasu reakcji na sytuację przemocy.



Wykres 17. Szybkość przyjęcia i wdrożenia działań po założeniu Karty A

Na przestrzeni kolejnych lat, widoczne jest również „uczenie się” instytucji w procedurze – reakcje następują średnio coraz szybciej. Dla przypadków rozpoczętych w roku 2013 średni czas reakcji od momentu zdiagnozowania do podjęcia działań wynosił 35 dni i z każdym kolejnym rokiem malał.

⁸ Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od członków Zespołu Interdyscyplinarnego, kontakt i podjęcie pierwszych działań w sprawie przez służby zwykle następuje wcześniej. Aktywność ta nie była jednak rejestrowana w analizowanych przez nas dokumentach.



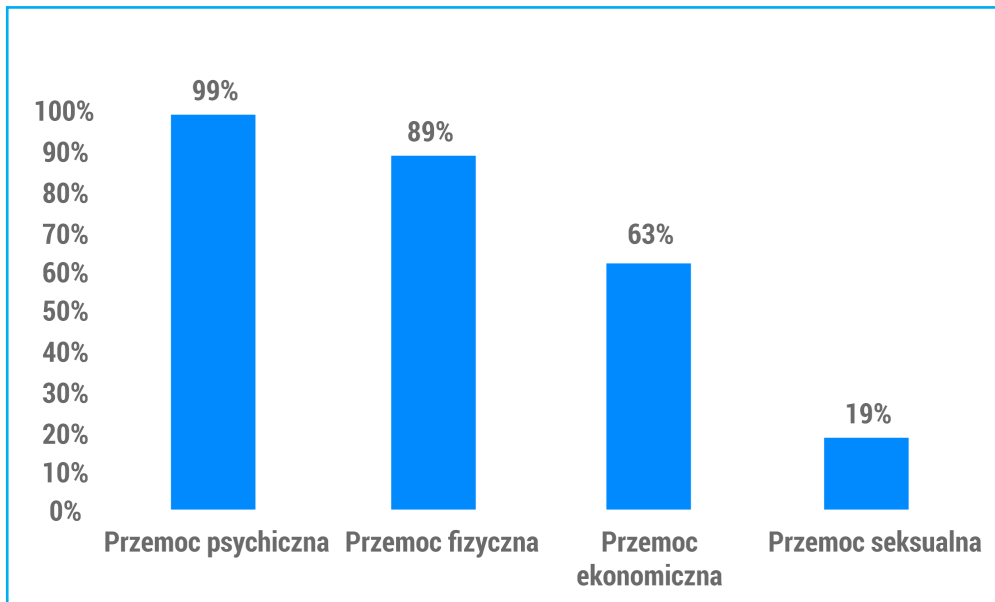
Wykres 18. Średni czas, jaki upłynął między założeniem Karty A i spotkaniem ZI (w dniach)

3.2. Co jest uznawane za przemoc w procedurze?

Formy przemocy w procedurze Niebieskie Karty diagnozowane są za pośrednictwem formularza zawartego w Karcie A oraz Karcie D. W obu przypadkach mamy do czynienia z tym samym wylistowanym katalogiem różnych zachowań przemocowych - łącznie jest ich 22 (plus trzy miejsca na „inne zachowania”). Wyróżnione są tam 3 formy przemocy - psychiczna, fizyczna oraz seksualna. Dodatkowo istnieje kategoria „inne”, do której zaliczone zostały m.in. dwie formy przemocy ekonomicznej („niszczenie/uszkodzenie mienia” i „zabór/przywłaszczenie mienia”). Liczba zachowań przypisanych do poszczególnych form przemocy oraz ich usytuowanie w formularzu wskazują na położenie nacisku na przemoc fizyczną i psychiczną. Twórcy formularza zdecydowanie mniejszy nacisk położyli natomiast na przemoc seksualną i ekonomiczną (która nie jest nawet wyszczególniona w dokumencie w formie osobnej kategorii).

Kształt formularza należy wziąć pod uwagę rozważając sposób diagnozowania przemocy przez różne służby, ponieważ wyznacza optykę patrzenia na przemoc w procedurze. „Niedowartościowanie” przemocy seksualnej i ekonomicznej jest widoczne w analizowanych przez nas przypadkach - te formy zostały zdecydowanie rzadziej zdiagnozowane niż przemoc psychiczna i fizyczna.

Oczywiście kształt formularza jest tu jednym z możliwych czynników – innymi są przeświadczenia osób wypełniających o tym, co jest a co nie jest przemocą, czy też specyfika różnych form przemocy (przemoc ekonomiczna jest raczej mniej widoczna dla zewnętrznego obserwatora niż przemoc fizyczna, przemoc seksualna jest natomiast mocno stabilizowana).



Wykres 19. Zdiagnozowane formy przemocy

3.3. Kto wszczyna procedurę?

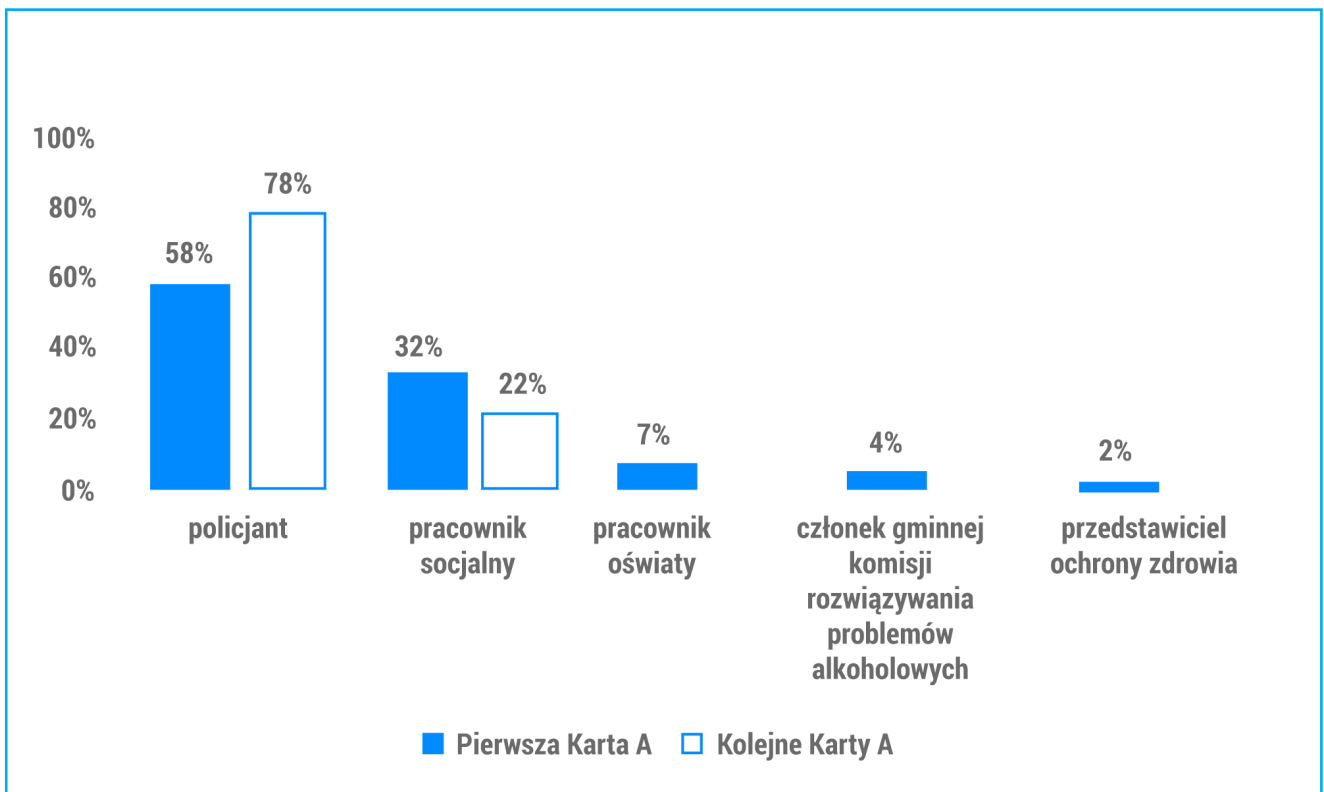
Na podstawie zebranych danych możemy ocenić, które instytucje są najbardziej „wyczulone” na istnienie przemocy.

Zdecydowana większość procedur została rozpoczęta przez przedstawicieli dwóch instytucji: Policji oraz Ośrodka Pomocy Społecznej. W przypadku kolejnych Kart A (czyli zakładanych kolejny raz w tej samej rodzinie) jest to głównie Policja – Karta A bywa wypełniana przed wszystkim w trakcie interwencji po „zaostreniu się” sytuacji.

Inne zdefiniowane przez ustawę instytucje mogące wypełnić Kartę A czynią to zdecydowanie rzadziej – w puli rodzin objętych badaniem było to zaledwie kilka przypadków.

Mały odsetek spraw przemocy zdiagnozowanych przez pracowników oświaty można tłumaczyć specyfiką badanej grupy (analizę objęte

zostały wyłącznie Karty założone w związku z przemocą wobec osób dorosłych). Niepokojąca jest natomiast znikoma liczba Kart założonych przez przedstawicieli ochrony zdrowia. Może to świadczyć o niższej „wrażliwości” na problem przemocy w instytucji, do której trafiają ofiary najbardziej drastycznych jej form. Przedstawiciele Zespołu Interdyscyplinarnego, z którymi rozmawialiśmy, wskazywali, że problem z włączaniem pracowników ochrony zdrowia do systemu Niebieskie Karty wynikają także z niechęci przełożonych do oddelegowania lekarzy do grup roboczych.



Wykres 20. Kto wypełnia Kartę A?

3.4. Jakie formy przemocy diagnozują instytucje?

Ze względu na zakres działania instytucji oraz sytuacje, w których ich przedstawiciele stykają się z przemocą (np. w przypadku policji są to często interwencje domowe), można spodziewać się różnic w diagnozie sytuacji.

Analiza zawartości Kart A potwierdza tę hipotezę. Analiza tych Kart pod kątem typów przemocy zgłaszanych przez przedstawicieli różnych służb

wskazuje, że policjanci częściej niż pracownicy socjalni ⁹ wskazują na przemoc fizyczną. Ci ostatni natomiast są bardziej wyczuleni na różne przejawy przemocy psychicznej, szczególnie na te jej formy które są rozciągnięte w czasie (np. kontrolowanie, izolacja, ograniczanie kontaktów).

Typ przemocy	Zdefiniowane w procedurze formy przemocy	Przemoc zdiagnozowana przez:	
		Policję	Pracownika socjalnego
Przemoc fizyczna	Uderzanie	64%	64%
	wykręcanie rąk	35%	56%
	Duszenie	24%	17%
	Kopanie	24%	17%
	Spoliczkowanie	42%	31%
	Inna przemoc fizyczna	9%	42%
Przemoc psychiczna	Izolacja	24%	44%
	Wyzwiska	94%	100%
	Ośmieszanie	73%	89%
	Groźby	72%	94%
	Kontrolowanie	42%	69%
	Ograniczanie kontaktów	33%	67%
	Krytykowanie	76%	92%
	Poniżanie	89%	100%
	Demoralizacja	33%	33%
	Ciągłe niepokojenie	74%	89%
Inne formy przemocy psychicznej	14%	58%	

Tabela 2. Jakie formy przemocy diagnozują instytucje?

⁹ Ze względu na małą liczbę przypadków, w których Karta A została założona przez przedstawiciela ochrony zdrowia, oświaty lub gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, przypadki te zostały wyłączone z analizy.

3.5. W jakich przypadkach wszczynana jest procedura?

Przedstawione w poprzednim rozdziale dane wskazują na wielowymiarowość przemocy w rodzinach podlegających procedurze. Zaledwie w dwóch przypadkach wystąpiła tylko jedna forma przemocy. W pozostałych osoby wypełniające Kartę A diagnozowały sprzężenie różnych jej typów (fizycznej, psychicznej, ekonomicznej oraz seksualnej).

System pomocy realizowany w ramach procedury Niebieskie Karty wyłapuje przede wszystkim trudniejsze, bardziej złożone przypadki przemocy, która trwa od dłuższego czasu i przybiera bardziej drastyczne formy. Do systemu znacznie rzadziej trafiają natomiast te rodziny, w których do przemocy dochodzi od niedawna lub w których ma ona „łagodniejszy” przebieg.

Problem ten może wynikać z faktu, iż do systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie trafiają w dużej części takie przypadki, które stają się widoczne dla świata zewnętrznego (np. sąsiadów) albo których drastyczność zmusza osobę doświadczającą przemocy do wezwania policji w obawie o własne bezpieczeństwo. Znacznie rzadziej zdarza się natomiast, żeby udało się zdiagnozować przemoc o mniejszym natężeniu. Może to wynikać z braku „wyczulenia” instytucji, ale również braku społecznej świadomości na temat przemocy w rodzinie i form, w jakich ona występuje, wśród jej ofiar oraz ich najbliższego otoczenia. W efekcie nie potrafią one rozpoznać problemu na wczesnym etapie i zgłosić się do odpowiednich służb (lub go bagatelizują). Innym przejawem tego problemu może być brak wiedzy o systemie wsparcia, na jaki mogą liczyć rodziny. Spośród 27 osób doświadczających przemocy, z którymi przeprowadziliśmy wywiady, aż 12 przyznało bowiem, że nie wiedziały, na czym polega procedura Niebieskie Karty lub miały o niej mylne wyobrażenie (np. myślały, że jest przeznaczona tylko dla rodzin z dziećmi lub dla przypadków „gdy leje się krew”).

3.6. W przypadku jakich rodzin wszczynana jest procedura?

Wyniki ogólnopolskiego badania sondażowego przeprowadzonego w 2011 roku przez Millward Brown SMG/KRC na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują na brak istotnych różnic w doświadczeniu bycia ofiarą i sprawcą przemocy wśród osób o różnym wykształceniu, sytuacji materialnej i zawodowej ¹⁰. Wniosek ten stoi w sprzeczności z danymi z analizowanych Niebieskich Kart.

W ramach procedury zbiera się stosunkowo niewiele informacji pozwalających na zdiagnozowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej osób korzystających ze wsparcia. Na podstawie szczątkowych danych (np. dotyczących wykształcenia czy sytuacji zawodowej sprawców i ofiar – patrz: rozdział 2) można jednak stwierdzić, że przemoc w procedurze jest diagnozowana szczególnie często w przypadku określonych grup społecznych.

Jest to być może związane ze sposobem organizacji procedury, w szczególności zaś z rozwiązaniami dotyczącymi tego, jakie instytucje są w nią włączone. Instytucje zaangażowane w procedurę „wyłapują” przede wszystkim przypadki rodzin o niższym statusie, a co za tym idzie - posiadających mniejsze kompetencje społeczne i wymagających zapewne bardziej kompleksowego wsparcia, obejmującego nie tylko pracę o charakterze psychologicznym i koordynacji działań, ale również szerszą pomoc materialną i socjalną. Taki stan rzeczy wynika prawdopodobnie z wielu czynników, począwszy od omówionej na wstępie tego rozdziału „kalibracji” systemu w kierunku przypadków trudniejszych, przez ścisłe połączenie procedury Niebieskiej Karty z systemem pomocy społecznej ¹¹, po identyfikację procedury w społecznym odbiorze z przypadkami „patologicznymi”, skrajnymi, z którymi osoby o nieco wyższym statusie nie chcą się identyfikować ¹². W efekcie te osoby, które mogły sobie na to pozwolić (zarówno w sensie materialnym jak i w sensie

¹⁰ *Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: przemoc w rodzinie z perspektywy dorosłej populacji Polski. Raport z badania zrealizowanego dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Millward Brown SMG/KRC, 2011, s. 51 - 54*

¹¹ W przypadku Dzielnicy Wola, 25% rodzin, wobec których wszczynana jest procedura NK, jest już objętych wsparciem OPS. Tymczasem wśród populacji dzielnicy zaledwie 4% mieszkańców korzysta ze wsparcia Ośrodka Pomocy Społecznej.

¹² Problemy te tworzą swoisty zakłęty krąg: kumulacja „skrajnych” przypadków wpływa na odbiór procedury, wizerunek procedury wpływa na jej kalibrację i czułość na konkretne przypadki itd.

umiejętności zdiagnozowania swojego problemu), uciekają do sprywatyzowanych i wyspecjalizowanych form pomocy (np. prywatne terapie, adwokat, wyspecjalizowane jednostki pomocy).

4. Przebieg procedury Niebieskie Karty

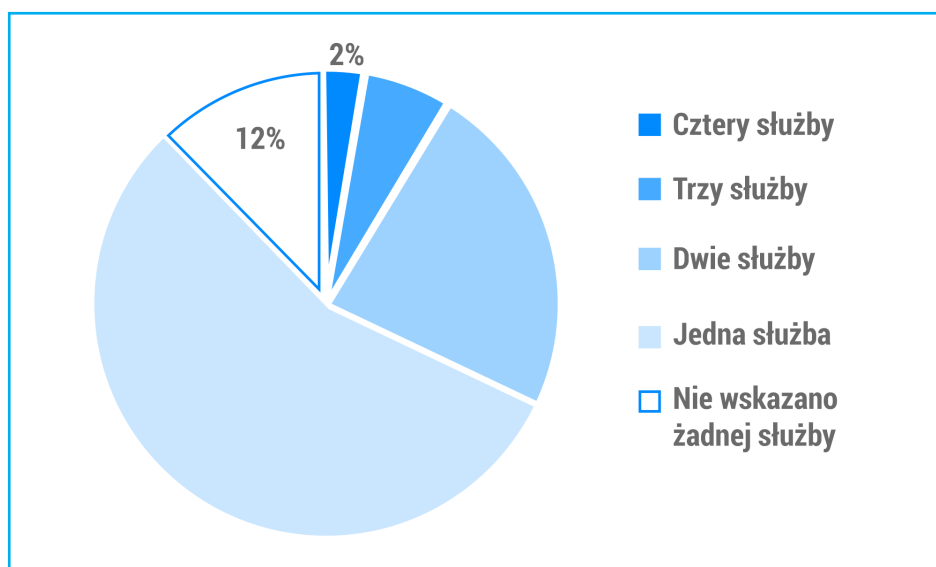
To, w jaki sposób dokładnie przebiega procedura, powinno zależeć od indywidualnej sytuacji rodziny oraz od planu pomocy ustalanego we współpracy z osobą doznającą przemocy. Niemniej każda procedura powinna składać się z tych samych „kamieni milowych”: założenia Karty A, wypełnienia Karty C i ustalenia planu pomocy, wypełnienia Karty D i opracowania planu pracy ze sprawcą oraz zakończenia procedury.

W poniższym rozdziale opisujemy, jakie były założenia planu pomocy dotyczące zaangażowania instytucji w procedurę, w jaki sposób realnie przebiegała pomoc oraz jak działania postrzegane były przez osoby doznające przemocy.

4.1. Plan pomocy rodzinie

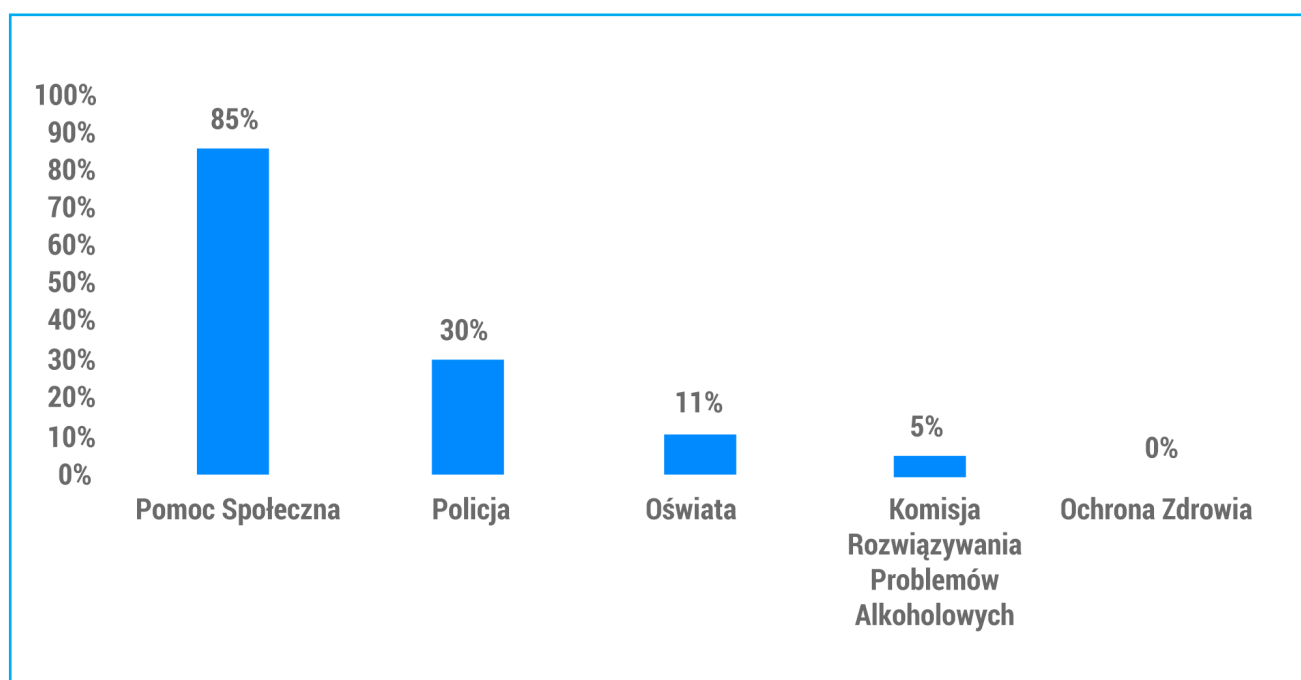
To, jakie instytucje będą zaangażowane w procedurę, ustalone jest wstępnie w planie pomocy tworzonym na spotkaniu z osobą doznającą przemocy. Informacji na ten temat dostarcza Karta C – precyzuje ona, jakiego typu działania będą realizowane i kto będzie w nie zaangażowany.

Zgodnie z założeniami Niebieskich Kart, w pomoc rodzinie powinni być włączeni przedstawiciele różnych instytucji, pracujący wspólnie nad jak najbardziej interdyscyplinarnym podejściem do rozwiązania problemu, z naciskiem na pracę terapeutyczną zarówno z ofiarami, jak i ze sprawcami. Tymczasem zebrane dane pozwalają stwierdzić, że na etapie planów pomocy zaledwie 31% przypadków miało być realizowanych interdyscyplinarnie.



Wykres 21. Liczba służb uwzględnionych w planie pomocy

Na etapie planowania główny ciężar działań leży na Ośrodku Pomocy Społecznej – instytucja ta miała być zaangażowana w zdecydowaną większość spraw, w których stworzono plan pracy w Karcie C.



Wykres 22. Planowane zaangażowanie instytucji

Ośrodek Pomocy Społecznej w dużej mierze miał się koncentrować na działaniach mających na celu poinformowanie uczestników procedury o formach wsparcia, na jakie mogą liczyć, warunkach korzystania z tego wsparcia oraz o funkcjonowaniu samej procedury. W stosunkowo niewielkiej liczbie przypadków zaplanowano natomiast pracę socjalną w terenie – być może wynika to z faktu, że pracę taką wykonują

inne osoby niż te bezpośrednio zaangażowane w Niebieską Kartę (np. asystenci rodziny) lub jest ona na tyle rutynowym działaniem, że nie wpisuje jej się do planu.

Typ działań do realizacji przez OPS	Odsetek spraw w których założono Kartę C
wskazanie na możliwość skorzystania z pomocy psychologicznej, prawnej oraz w formie poradnictwa - medycznego, zawodowego i rodzinnego	77%
poinformowanie o procedurze	54%
poinformowanie o warunkach korzystania ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej	13%
praca socjalna, w tym cykliczne wizyty w środowisku	11%
ustalenie planu bezpieczeństwa	6%
powiadomienie sądu rodzinnego i opiekuńczego o sytuacji dzieci	4%

Tabela 3. Działania realizowane przez OPS

Rola policji miała polegać głównie na systematycznym sprawdzeniu stanu bezpieczeństwa członków rodziny i ewentualnie pouczeniu osób stosujących przemoc.

Typ działań do realizacji przez policję	Odsetek spraw, w których założono Kartę C
Systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie	22%
Wszczęcie postępowania przygotowawczego	7%
Poinformowanie osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, że znęcanie się fizyczne i psychiczne jest przestępstwem i przedstawienie odpowiedzialności karnej	4%
Powiadomienie wydziału ds. nieletnich	2%
Wystąpienie do prokuratora z wnioskiem o zastosowanie właściwych środków zapobiegawczych	1%

Tabela 4. Działania realizowane przez policję

Wstępny plan pomocy rzadko obejmował działania podejmowane przez placówki oświatowe – zaangażowanie tego typu instytucji zaplanowano w 11% przypadków. Tymczasem w 60% rodzin, dla których wypełniono Kartę C, znalazły się dzieci w wieku przedszkolnym lub szkolnym. Oznacza to, że pomoc zaplanowano w co szóstej rodzinie z dziećmi. Co prawda badane przypadki dotyczyły procedur, w których główną ofiarą była osoba dorosła (to na nią założono Kartę A), jednak położenie stosunkowo małego nacisku na udzielenie wsparcia dzieciom jako świadkom przemocy w rodzinie można uznać za niepokojące..

W planie pracy zupełnie pominięta została ochrona zdrowia. Trudno jednoznacznie ocenić, czy wynika to z niechęci przedstawicieli tej instytucji do udziału w procedurze czy też z faktycznego braku potrzeby tego typu interwencji. Na etapie wypełniania pierwszej Karty A w połowie

przypadków ofiary posiadały fizyczne ślady przemocy (w postaci zasinień, zadrapań czy krwawienia). W żadnym przypadku nie były to jednak obrażenia wymagające hospitalizacji.

Przedstawiciele Zespołu Interdyscyplinarnego w dzielnicy Wola wskazywali, że powodem nieobecności ochrony zdrowia może być niechęć przełożonych personelu medycznego do delegowania ich do innych zadań niż te, do których są zakontraktowani. Z wypowiedzi przedstawicieli innych ośrodków pomocy społecznej, którzy wzięli udział w badaniu realizowanym przez NIK wynika natomiast, że brak obecności przedstawicieli ochrony zdrowia w procedurze Niebieskie Karty jest wypadkową z jednej strony ich przeciążenia i braku możliwości zakontraktowania takiej usługi w NFZ. Z drugiej strony natomiast, wiąże się to z nastawieniem lekarzy, którzy tłumaczą swoją nieobecność w procedurze brakiem znajomości prawa i procedur, ale jednocześnie nie są zainteresowani szkoleniami czy korzystaniem z innych form wsparcia merytorycznego¹³.

4.2. Obecność instytucji w procedurze

Rzeczywista aktywność różnych instytucji w procedurze była znacznie większa, niż wynikałoby to z wstępnego planu pomocy. Dotyczyło zarówno przypadków, które zostały objęte pracami w ramach grupy roboczej jak i Podzespołu Monitorującego. Szerszy był również wachlarz zaangażowanych podmiotów. Oprócz OPS, policji, placówek oświatowych oraz Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, działania w związku z przemocą podejmowane były również przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną, sąd lub prokuraturę, Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Dzielnicy Wola, Wojewódzkie Centrum Pomocy Rodzinie, organizacje pozarządowe, Ośrodek Interwencji Kryzysowej oraz Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy.

Instytucja	Odsetek wszystkich analizowanych przypadków
OPS	98%
Policja	96%
Oświata/Szkoła	63%
Poradnia Psychologiczno- Pedagogiczna	53%
Sąd/prokuratura	36%

¹³ *Pomoc osobom dotkniętym przemocą. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 2016, s. 45*

Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia dzielnicy Wola	10%
NGO	8%
Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	2%
Wojewódzkie Centrum Pomocy Rodzinie	2%
Specjalistyczna Poradnia Rodzina ds. Przeciwdziałania Przemocy	2%
Ośrodek Interwencji Kryzysowej	1%
Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy	1%

Tabela 5. Faktyczna obecność instytucji w procedurze

Co ważne, realne wsparcie miało charakter interdyscyplinarny – tylko w dwóch przypadkach zaangażowano mniej niż dwie instytucje.

Szczególnie duża różnica pomiędzy faktycznymi działaniami, a planem widoczna jest w zaangażowaniu placówek oświatowych. Zdaniem przedstawicieli Zespołu Interdyscyplinarnego wynika to z realizowanej przez jego członków pracy edukacyjnej, mającej na celu podnoszenie świadomości i kompetencji pracowników tego sektora w obszarze przemocy w rodzinie. Zwracają na to uwagę również sami pedagodzy szkolni podkreślający, iż przeszkolenie kadry w placówce skutkuje jej dobrą współpracą z ZI oraz pozytywnym nastawieniem dyrekcji do uczestnictwa w procedurze.

Należy jednak podkreślić, że rzadko placówki oświatowe decydują się na objęcie swoich podopiecznych pomocą psychologiczno-pedagogiczną na miejscu lub na pracę z opiekunami. Podobny obraz wyłania się z wywiadów przeprowadzonych z osobami doznającymi przemocy. Choć badane wspominały, że przedstawiciele placówek oświatowych brali udział w spotkaniach grup roboczych, to w żadnym przypadku nie doszło do pracy bezpośrednio z rodziną w środowisku szkolnym czy przedszkolnym. Jedna z badanych wprost podkreślała, że brakuje jej oferty terapeutycznej i pomocowej skierowanej do dzieci, które być może nie są same „ofiarami” w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, ale potrzebują wsparcia kierowanego bezpośrednio do nich, jako świadków przemocy w rodzinie.

Warto zwrócić jednocześnie uwagę na fakt, że w ocenie przedstawicieli Ośrodka Pomocy Społecznej, są oni zdecydowanie bardziej obciążeni niż inne służby. Wynika to nie tylko z faktu, że to OPS jest „operatorem” procedury Niebieskie Karty (a więc jest także odpowiedzialny za kwestie organizacyjne, obsługę techniczną itd.), ale także z mniejszej gotowości innych instytucji do angażowania się w prace Zespołu Interdyscyplinarnego (czy podzespołów lub grup roboczych). O trudności w zebraniu grupy roboczej w komplecie, nieobecności służb (w tym także policji) na spotkaniach mówili także członkowie ZI reprezentujący inne instytucje niż OPS. Innymi słowy, zdarza się dość często, że dzielnicowi czy peda-

godzy szkolni pracują z rodziną indywidualnie, w ramach swoich obowiązków służbowych, ale nie pojawiają się na spotkaniach grup roboczych, co znacznie utrudnia wymianę informacji i koordynację działań w ramach planu pomocy.

4.3. Ocena działań służb przez osoby doznające przemocy w rodzinie

W opowieściach zarówno osób doznających przemocy jak i tych, które ją stosowały, zdecydowanie najważniejszymi aktorami byli przedstawiciele Ośrodka Pomocy Społecznej i policji, co zgadza się z informacjami na temat częstotliwości występowania tych podmiotów w procedurze.

Osoby biorące udział w badaniu zdecydowanie najlepiej oceniały współpracę z pracownikami OPS. Zwykle prezentowano ich jako osoby kompetentne, empatyczne, potrafiące udzielić zarówno wsparcia emocjonalnego, psychologicznego jak i „technicznego”, związanego z przedstawieniem dostępnych form pomocy. Były to osoby o dużym doświadczeniu, nie ulegające łatwo emocjom i potrafiące trzeźwo ocenić sytuację rodziny.

*Było wsparcie, nie wiem, co by było dalej [bez tego].
Byłam zadowolona.*

Czułam, że mam do czynienia z fachowcami, którzy nie ulegają emocjom (lekarz tak samo nie płacze z pacjentem, tylko leczy). Potrafili zrozumieć i zdiagnozować problemy na podstawie opowieści na temat zachowania męża.

O pracownikach OPS badane mówiły zwykle z poczuciem wdzięczności za wsparcie, jakiego im udzielały i gotowość słuchania o ich problemach.

Przemile panie. Cuda robiły, żeby mnie tam ściągnąć.

Zdecydowanie pozytywnymi bohaterami okazali się również asystenci rodziny. Ich obecność, wizyty w domu, rozmowy w niezobowiązującej atmosferze wiele wносиły i ułatwiały ofiarom zmianę perspektywy. Jedna z badanych wprost asystentce przypisywała zmianę w swojej postawie podkreślając, że dzięki niej nauczyła się postępować z osobami stosującymi wobec niej przemoc.

Zdarzały się także głosy krytyczne dotyczące współpracy z pracownikami socjalnymi – w takich wypadkach zarówno osoby doznające przemocy jak i osoby stosujące przemoc mówiły przede wszystkim o zbyt schematycznym i zbiurokratyzowanym podejściu do ich spraw i skupieniu się na formalnościach. Badani mieli poczucie, że zadaje im się pytania wprost z formularzy, nie próbując lepiej zrozumieć ich indywidualnej sytuacji i nie wykraczając poza niezbędne minimum określone w procedurze. Przykładowo, jeden ze sprawców najgorzej oceniał rozmowę z „paniami z OPS”, które prowadziły „suchy wywiad” zaznaczając odpowiednie kratki w dokumencie: *nie chciały wystuchać, prowadzić rozmowy, nie doradzały.*

Z wywiadów przeprowadzonych z osobami doznającymi przemocy wynika, że na spotkaniach z przedstawicielami Zespołu Interdyscyplinarnego lub grup roboczych faktycznie otrzymywały one informacje na temat dostępnych form pomocy. Niestety gorzej wyglądało informowanie o samej procedurze Niebieskie Karty, za które – jak wynika z dokumentów – odpowiedzialny jest przede wszystkim OPS. Wiele badanych osób nie potrafiło jednoznacznie stwierdzić, czy brały udział w tworzeniu planu pomocy i na czym on polega (*To było spotkanie informacyjne, nic nie wiem o żadnym „planie pomocy”* – deklarowała jedna z badanych). W innym wypadku badacz zanotował: [*Badana*] *nie potrafi opisać planu pomocy, nie rozumie o co ją pytam pomimo formułowania pytania na różne sposoby*). Niejasne było również dla badanych, na czym polegały kolejne etapy pracy w ramach procedury Niebieskie Karty, niektóre nie były pewne czy osoby podejrzane o stosowanie przemocy brały w niej udział w procedurze, kilka osób nie wiedziało również, czy procedura, o której rozmawiały z badaczami, została zamknięta. Ponadto część osób wiedziała, że w ich sprawie odbywały się spotkania, na które nie zostały zaproszone i jednocześnie – jak twierdziły – nie były informowane o ich przebiegu i rezultacie. Ten brak informacji skutkowało poczuciem zagubienia wśród osób doznających przemocy, potęgując wrażenie niepewności i braku kontroli nad sytuacją, w której się znalazły.

Skutki niedoinformowania osób doznających przemocy okazały się szczególnie dotkliwe w przypadku pierwszego spotkania z grupą roboczą. Kilka badanych wspominało o nim jako o traumatycznym doświadczeniu. Nie wiedząc, czego mają się spodziewać, musiały spotkać się

z grupą obcych sobie ludzi i opowiedzieć im ze szczegółami o swoim problemie. Brak informacji o tym, kto będzie obecny na spotkaniu grupy roboczej skutkowało także tym, że ofiary były niespodziewanie dla nich konfrontowane z osobami sobie znanymi, np. pracownikami szkoły, do których uczęszczały ich dzieci. Była to dla nich niezwykle trudna sytuacja, w której czuły się bardzo niekomfortowo (przykładowo, jedna z badanych na spotkaniu grupy roboczej zobaczyła dyrektorkę szkoły swojego dziecka, choć nikt jej nie zawiadomił, że poinformowano szkołę o problemie). Dodatkowo, jak wynika z ich relacji, na tym samym, pierwszym spotkaniu domagano się od nich podejmowania konkretnych decyzji dotyczących planu pomocy. Było to dla nich niezwykle trudne, bo nie zostały wcześniej uprzedzone, że będą musiały od razu decydować o kolejnych krokach.

Zebrane od osób doznających przemocy relacje na temat pracy **policji** w ramach procedury są bardzo zróżnicowane. Dość powszechne jest przekonanie, że sam fakt założenia Niebieskiej Karty pozytywnie wpływa na działanie funkcjonariuszy. Widoczne jest to m.in. w sytuacji interwencji domowej – zdaniem ofiar policjanci traktują poważniej sprawę gdy widzą, że w danej sytuacji wdrożona została procedura Niebieskie Karty. Stanowi to dla nich jednoznaczną wskazówkę pozwalającą na właściwe zdefiniowanie sytuacji, w której interweniują.

Do tej pory policja zabierała męża i szybko go wypuszczała, a on śmiał mi się w twarz i mówił, że jestem wariatką, nikt mi nie uwierzy. Po założeniu Niebieskiej Karty policja traktowała sprawę poważniej i prokuratura wreszcie po raz pierwszy nie umorzyła sprawy.

Raczej pozytywnie oceniane są również regularne wizyty dzielnicowego. Sprawiają, że ofiara ma poczucie, że nie została pozostawiona sama ze sobą w trudniej dla niej sytuacji, a sprawca czuje, że jest pod obserwacją służb i nie jest bezkarny. Czasem wystarcza po prostu regularna obecność policjantów, nawet jeśli ograniczają swoje interwencje do minimum.

Dzielnicowy pomagał i jestem mu wdzięczna. Syn był przez jakiś czas spokojniejszy, kontrolował się, chyba dzielnicowy go nastraszył.

To, jakiego wsparcia udziela się w praktyce, zależy jednak bardzo od postawy poszczególnych funkcjonariuszy. Część z nich była bardzo zaangażowana w pracę z osobami doznającymi przemocy, regularnie je odwiedzając, prowadząc rozmowy ze sprawcą, interweniując w sytuacjach kryzysowych. Dzielnicy byli chwaleni za stałe podtrzymywanie kontaktu, także telefonicznego. Zdarzały się jednak przypadki, w których dochodziło do „fraternizowania” się dzielnicowego ze sprawcą w ramach „męskiej solidarności” i bagatelizowania przemocy. Są to sytuacje szczególnie niebezpieczne dla ofiar, ponieważ sprawca zyskuje przekonanie, że racja jest po jego stronie i dochodzi do dalszej eskalacji przemocy. Czasami zdarzało się również, że policja po prostu bagatelizowała problem, uznając go za zbyt mało drastyczny przypadek przemocy w rodzinie, aby zasługiwał na uwagę:

Bywało tak, że wzywałam policję i policjanci przyjeżdżali od razu, jak tylko się dowiedzieli się że jest NK i zakładali nową Kartę A, ale bywało również, że zupełnie bagatelizowali (raz w ogóle nie przyjechali, innym razem przyjeżdżali ale traktowali to z pobłażaniem, na zasadzie, że kłótnie się przecież zdarzają w każdej rodzinie).

Dopóki nas nie zabije, to oni chyba nic nie zrobią.

Ja nie wiem, jak to wygląda z ich strony, ale z mojej to oni zachowują się tak jakby to z łaski robili.

Dzwoniłam do dzielnicowego, bo byłam w szpitalu, a słyszałam, że [syn] popija, więc prosiłam, żeby zajrzał, ale nie poszedł, bo był na jakimś szkoleniu i już nie wrócił, a ta Karta wygasta.

Pozostali przedstawiciele służb właściwie nie pojawiali się w opowieściach osób badanych. Niektóre z nich wspominały o **prokuraturze, kuratorach i sądach**, przede wszystkim w kontekście braku zrozumienia dla problemu przemocy w rodzinie i braku gotowości do pociągnięcia

sprawców do odpowiedzialności. Warto położyć nacisk zwłaszcza ten ostatni problem, gdyż zarówno osoby doznające przemocy, jak i członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego podkreślają, że niemożność realnego ukarania sprawców buduje w nich poczucie bezkarności i niweczy wysiłki innych służb mające na celu korygowanie zachowania osób stosujących przemoc.

Prokuratura zajmowała się moją sprawą 3 miesiące i nic nie wyjaśniła.

Jedna z badanych podkreślała, że w jej sprawie szczególnie dotkliwy był brak przełożenia działań Zespołu Interdyscyplinarnego i zebranych przez niego informacji na jej sprawę w sądzie. W efekcie, choć od grupy roboczej otrzymała duże wsparcie, zwłaszcza psychiczne, jej mąż nie został w żaden sposób pociągnięty do odpowiedzialności i w efekcie nic nie skłoniło go do zmiany zachowania.

Brak konsekwencji dla męża był dramatem.

Na podobny problem spontanicznie wskazywali członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych, podkreślając brak współpracy i zrozumienia dla problemu ze strony przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości:

Problemem jest słaba współpraca ze służbami mającymi największe narzędzia kontroli i wpływu, zwłaszcza kuratorów sądowych. Chodzi przede wszystkim o brak chęci do współpracy, brak zaangażowania czy wręcz lekceważenie, ale także wypalenie i „mentalność” tych osób. (...) Długi czas procedowania spraw przez te organy i sądy jest bardzo niebezpieczny i nie pomaga ofiarom w konkretnych przypadkach.

Z punktu widzenia osób doznających przemocy istotnym elementem okazało się **dodatkowe wsparcie**, na jakie mogły liczyć dzięki procedurze Niebieskie Karty. Chodziło tu przede wszystkim o grupy wsparcia

i spotkania z terapeutami, które silnie wzmacniały badane. Dawały im poczucie, że nie są same, że mają z kim się podzielić swoimi problemami, co z kolei przekładało się na zwiększone poczucie bezpieczeństwa. Spotkania wzmacniały osoby doznające przemocy również dlatego, że mogły rozmawiając o podobnych problemach z innymi kobietami, co nadawało ich sytuacji nowej perspektywy i ułatwiało zbudowanie dystansu pozwalającego na szukanie rozwiązań. Co ważne, grupy wsparcia okazywały się też bardzo przydatne jako źródło wiedzy o działaniu systemu i sposobach pozyskiwania wsparcia: przy okazji spotkań kobiety przekazywały sobie informacje o tym, jak funkcjonują różne procedury, gdzie należy się zgłosić, żeby załatwić różne ważne sprawy itd. Badane podkreślały, że w ten sposób uzyskiwały dostęp do informacji, których nie przekazywały im służby.

Bardzo źle oceniano natomiast dostępność **porad prawnych**, które są kluczowe w przypadku wielu spraw. Znacząca część badanych osób doznających przemocy potrzebowało porad w sprawach związanych z rozwodem, odseparowaniem sprawcy, ograniczeniem opieki nad dziećmi itd. Tymczasem jak wynika z relacji badanych, prawnik, z którego porad mogły korzystać osoby uczestniczące w procedurze, dyżurował tak rzadko, że nie sposób było umówić się na wizytę w rozsądnym terminie. Niektóre osoby decydowały się w związku z tym na szukanie pomocy prawnej na wolnym rynku, co wiązało się dla nich z dużymi wydatkami i utrudniało uzyskanie (lub utrzymanie) niezależności finansowej, szczególnie istotnej w przypadkach, w których sprawcą był partner.

Poza oceną pracy poszczególnych służb, osoby uczestniczące w badaniu opowiadały również o swoich wrażeniach ze **spotkań z grupami roboczymi i przedstawicielami Podzespołu Monitorującego**. Wśród osób doznających przemocy zdania były podzielone - niektóre z nich chwaliły współpracę z grupami, inne oceniały ją jednoznacznie negatywnie. Przyjrzyjmy się zatem, na co szczególnie zwracano uwagę i jakie aspekty pracy były najważniejsze z punktu widzenia uczestników procedury.

Przede wszystkim, dla osób objętych procedurą istotne jest emocjonalne i psychologiczne wsparcie, wyrażające się w umiejętności słuchania, zadawaniu pytań mających na celu pogłębienie wiedzy o sytuacji w rodzinie, empatycznym podejściu do uczestników procedury. Chwalono zatem członków ZI i grup roboczych za empatyczne podejście, dbanie o samopoczucie uczestników spotkań, udzielanie im informacji zwrotnej.

Pytali jak się czuję, było sympatycznie.

Z najostrzejszą krytyką spotkały się także właśnie działania odbierane jako brak empatii i zainteresowania ze strony Zespołu. Badani wska-

zywali na brak zainteresowania ich samopoczuciem i sytuacją życiową (*nawet nie zapytali czy ja i dzieci mamy co jeść*), na pośpiech i skraccanie spotkań do niezbędnego minimum (*spotkanie było bardzo szybkie, trwało może z 15 min. Potem zostałam wyproszona po prostu*).

Kolejnym niezwykle ważnym elementem współpracy z grupą było poczucie podmiotowości i sprawstwa, które budowało z jednej strony przekonanie o tym, że dana osoba ma wpływ na decyzje, jakie zapadały w jej sprawie, a po drugie – dostęp do informacji na temat narzędzi i środków pomocy, z jakich można korzystać. Brak tego rodzaju wsparcia był bardzo dobitnie podkreślany i mógł zaważyć na ocenie całości procedury.

Mówili mi, co mam robić w sytuacjach przemocy, że to i to, gdzie się zgłosić. To były ogólne i proste rzeczy które już wiedziałam.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na ocenę pracy grupy roboczej czy Podzespołu Monitorującego było postrzeganie tego, w jaki sposób poszczególne służby współpracują ze sobą w ramach procedury. Brak koordynacji działań różnych instytucji czy wymiany informacji między nimi był wyłapywany przez osoby uczestniczące w procedurze i wskazywany jako źródło frustracji a czasami nawet niepowodzenia działań podejmowanych w ramach Niebieskiej Karty.

NK nie jest nieskuteczne z powodu procedur tylko z powodu braku współpracy kluczowych instytucji.

Spodziewałam się o wiele więcej po tym spotkaniu, chodzi np. o wymianę informacji między dzielnicowymi oraz z innymi instytucjami, większego zaangażowania.

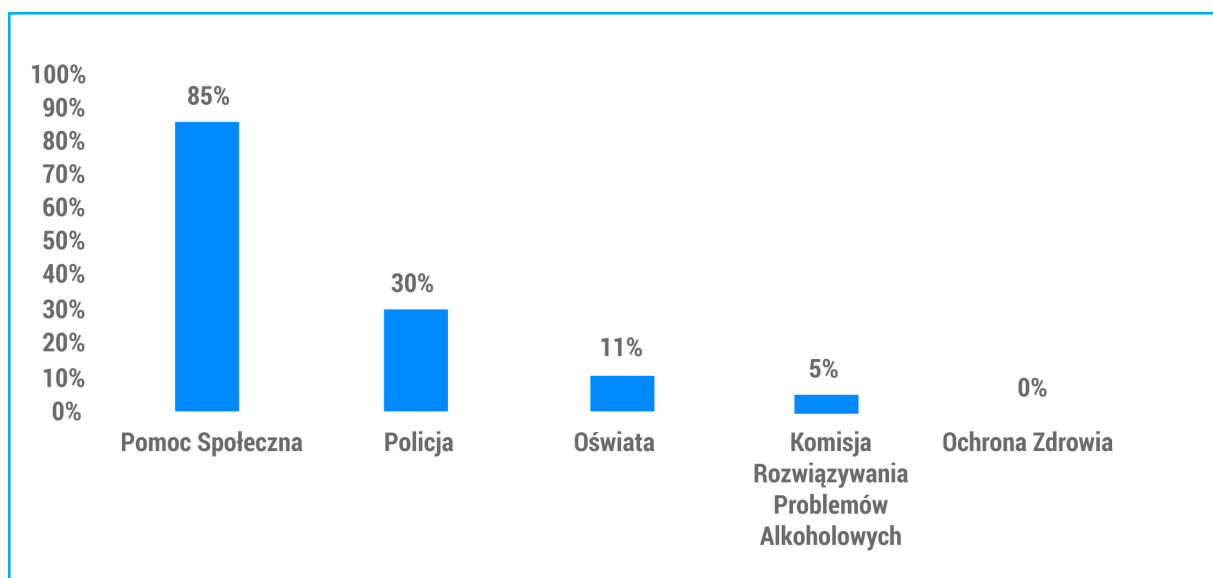
5. Zakończenie procedury

Wszystkie badane przez nas przypadki zakończyły się zamknięciem procedury Niebieskie Karty. Zamknięcie procedury następuje wyłącznie w sytuacji, gdy członkowie grupy roboczej lub Podzespołu Monitorującego uznają, że nastąpiło ustanie przemocy. W takim wypadku Zespół Interdyscyplinarny spotyka się i wypełnia specjalny protokół.

Dość zaskakujący z punktu widzenia sprawozdawczości jest fakt, że w niemal wszystkich przypadkach decyzja o zamknięciu procedury nastąpiła jednogłośnie. Jest oczywiście możliwe, że wszyscy członkowie Zespołu są jednomyślni. Bardziej prawdopodobne wydaje się jednak, że sporządzenie protokołu jest formalnością – decyzja została podjęta i przedyskutowana wcześniej a sposób wypracowania wspólnego stanowiska nie został odnotowany. Niemniej brak śladu tej dyskusji w dokumentacji utrudnia ocenę skuteczności procedury Niebieskie Karty.

Wypełniając protokół członkowie Zespołu wpisują uzasadnienia zamknięcia procedury. Na ich podstawie można byłoby wysunąć wnioski dotyczące tego, jakimi przestankami kierowano się podejmując decyzje i co oznacza w danym wypadku ustanie przemocy. Niestety analiza protokołów pod tym kątem jest utrudniona przez brak standaryzacji opisu przyczyn zamknięcia. Prawie w połowie badanych przypadków (48%) uzasadnienie ogranicza się do lakonicznego stwierdzenia, że przemoc ustała (czasem dodatkowo podane jest źródło informacji). Na tej podstawie nie można stwierdzić, co spowodowało ustanie przemocy, jakie działania okazały się skuteczne w tym zakresie a jakie nie.

W pozostałych przypadkach analiza uzasadnień pozwala na wyodrębnienie dwóch różnych scenariuszy. W 27% przypadków przemoc ustała ze względu na fizyczną izolację sprawcy od ofiary. Dotyczy to zarówno sytuacji, w których osoba doznająca przemocy wyprowadziła się ze wspólnie zamieszkiwanego lokalu (wynajęła inne lokum na rynku, przeniósł się do rodziny lub została najemcą lokalu komunalnego), jak i takich, w których to sprawca zmienił miejsca zamieszkania dobrowolnie (wynajął inne lokum, wyjechał za granicę) lub pod przymusem (został eksmitowany, znalazł się w zakładzie karnym, otrzymał sądowy zakaz zbliżania się). Istnieje również pewna grupa spraw, dla których na podstawie opisu nie można jednoznacznie stwierdzić, kto wyprowadził się a kto pozostał w tym samym miejscu.



Wykres 23. Scenariusze izolacji sprawcy od ofiary

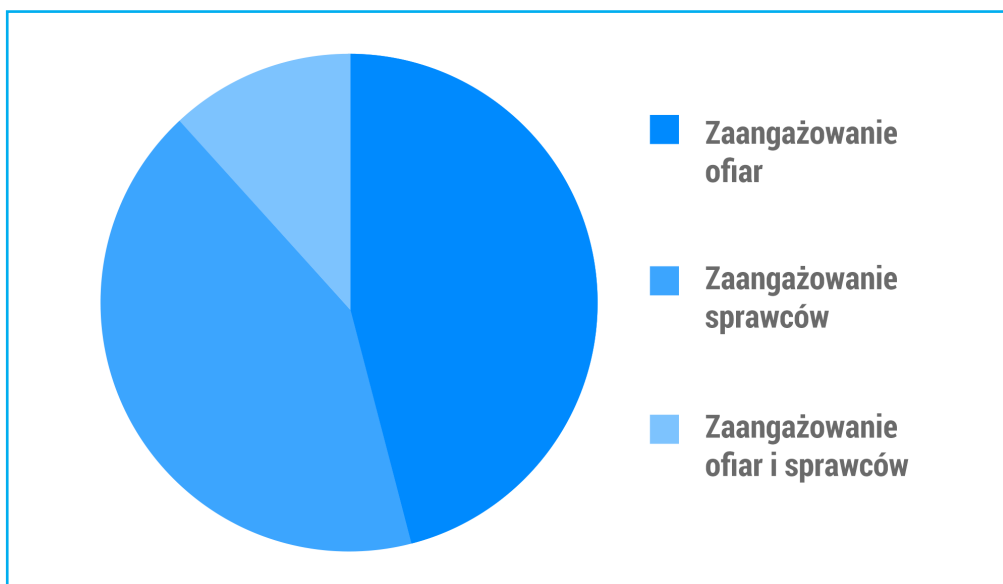
Informacje te warto zestawzić z danymi dotyczącymi sytuacji mieszkaniowej osób doznających przemocy oraz z wnioskami ze wstępnego rozpoznania problemu dokonanego na samym początku procedury.

Przedstawiciele służb wypełniający Kartę A w siedmiu przypadkach zalecili izolację sprawcy od ofiary. Tylko w dwóch faktycznie do tego doszło (z czego raz w związku z postanowieniem sądu). Na etapie wypełniania Karty C zdiagnozowaliśmy 14 przypadków, w których ofiary współdzieliły jedno pomieszczenie wraz ze sprawcą i innymi członkami rodziny. W pięciu przypadkach nastąpiła izolacja sprawcy od ofiary – w żadnej jednak nie doszło do tego w wyniku bezpośredniego działania służb (sprawcy wyprowadzili się z niezależnych przyczyn, takich jak wyjazd zagranicę czy hospitalizacja).

Drugim scenariuszem uwzględnianym w uzasadnieniu zakończenia procedury jest zaangażowanie w procedurę osób doznających przemocy i/lub osób stosujących przemoc. W przypadku ofiar osoby wypełniające protokół wskazują na korzystanie z oferty pomocowej (grupy wsparcia i terapii indywidualnej oferowanej w ramach OPS na Woli, Ośrodka Interwencji Kryzysowej), udział w realizacji indywidualnego planu pomocy, ale również podjęcie działań na rzecz otrzymania innego lokum.

Aktywność osób stosujących przemoc polega najczęściej na podjęciu działań na rzecz abstynencji (samodzielnie bądź dzięki udziałowi w grupie wsparcia) – tego typu powód podany był w uzasadnieniach zamknięcia dziewięciu spraw. Mimo wszystko wydaje się to być stosunkowo niewiele biorąc pod uwagę, że problem alkoholowy sprawców zdiagnozowany został w przypadku 71 z 91 badanych przez nas spraw.

Na poniższym wykresie prezentujemy liczbę procedur, których zamknięcie uzasadniono zaangażowaniem osób stosujących przemoc i doznających przemocy. W sumie jest to 27% wszystkich analizowanych przypadków.



Wykres 24. Liczba spraw, w których zamknięcie procedury było uzasadnione zaangażowaniem się sprawców i/lub ofiar

5.1. Przemoc po zakończeniu procedury Niebieskiej Karty

W ramach samej procedury nie zbiera się informacji na temat trwałości jej efektów, nie przewidziano żadnego monitoringu sytuacji rodzin po zakończeniu procedury. Żadne z dostępnych danych zawartych w tzw. teczce nie pozwalają stwierdzić, czy dalsza przemoc miała miejsce po formalnym zamknięciu Niebieskiej Karty (ani czy w związku z tym rozpoczęto procedurę po raz kolejny). Co prawda z rozmów z Zespołem Interdyscyplinarnym pracującym na Woli wynika, że sytuacja rodzin bywa monitorowana, ale dzieje się to w ramach obowiązków służbowych pojedynczych osób (najczęściej dzielnicowego czy pracowników socjalnych) i ślad efektów tego monitoringu nie pojawia się w dokumentacji zbieranej w ramach procedury.

Informacje na ten temat zebrane zostały natomiast w trakcie wywiadów z ofiarami. Ze względu na wrażliwość danych ofiary były o to pytane wyłącznie w wywiadach bezpośrednich za pośrednictwem krótkiej anonimowej ankiety. W związku z bardzo małą liczbą zwrotów – udało się uzyskać informacje zaledwie od 13 ofiar - nie możemy wysnuć wniosków dotyczących całej badanej przez nas grupy. Możemy stwierdzić natomiast, że dla zdecydowanej większości uczestniczek wywiadów (tych, które zdecydowały się udzielić odpowiedzi w ankiecie) sytuacja zdecydowanie się poprawiła. Tylko w 2 na 13 przypadków

przemoc zachodzi równie często lub częściej. W pozostałych nie dochodzi do niej wcale lub rzadziej. Dotyczy to zarówno przemocy fizycznej, jak i psychicznej.

Jak często zachodzi przemoc obecnie?	Przemoc fizyczna	Przemoc psychiczna
Częściej niż przed procedurą	1	1
Tak samo często jak przed procedurą	1	1
Rzadziej niż przed procedurą	3	3
Przemoc ustała	8	5

Tabela 6. Przypadki przemocy po zakończeniu procedury

6. Skuteczność procedury

Procedurę Niebieskiej Karty uznaje się za skuteczną w sytuacji, gdy Zespół Interdyscyplinarny zamknie ją z powodu ustania przemocy. Przyjmując tę definicję można uznać wszystkie zakończone procedury za skutecznie zrealizowane (z wyjątkiem tych, które zostały zamknięte z powodu braku zasadności podejmowania dalszych działań¹⁴). Tak zawężone pojmowanie skuteczności bardzo utrudnia ocenę działań podejmowanych przez służby.

Brak zdefiniowania bardziej konkretnych kryteriów i wymiarów skuteczności Niebieskich Kart w samej procedurze powoduje, że przy okazji różnych opracowań, na użytek poszczególnych analiz, każdorazowo na nowo tworzy się metody jej oceny. Ocena dokonywana jest w oparciu o zróżnicowane zestawy kryteriów, uwzględniających różne wymiary działań, przez co uzyskane wyniki są w małym stopniu porównywalne.

Przykładem definiowania skuteczności na potrzeby konkretnego projektu badawczego jest Niebieski Raport wydany przez Stowarzyszenie OPTA w 2016 roku. Autorki publikacji wychodząc od podstawowego kryterium skuteczności procedury (tzn. ustania przemocy) poszerzają go o dodatkowe wymiary. Pierwszy z nich odnosi się do trwałości efektów uzyskanych dzięki Niebieskiej Karcie. Aby uznać procedurę za skuteczną, musi ona nie tylko doprowadzić do ustania przemocy, ale również zapobiec jej wystąpieniu w przyszłości. Definicja skuteczności ulega

¹⁴ Sformułowanie to może oznaczać np., że de facto w rodzinie doszło do konfliktu, a nie przemocy, odmowę współpracy z Zespołem Interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, wyjazd poza teren gminy.

dalszemu rozszerzeniu w treści raportu. Przykładowo, opisując negatywne efekty Niebieskich Kart (widzianych z perspektywy osób doznających przemocy) autorki wymieniają jako jeden z nich „nieskuteczność procedury” zdefiniowaną jako „brak jakiegokolwiek zmiany sytuacji; bezradność, bezsilność służb; niedopasowanie środków, którymi dysponują służby do rzeczywistości”. Pozostałe użyte w raporcie wskaźniki odnoszą się do bardzo różnych aspektów działania służb (obieg informacji, kompetencje, postawa wobec ofiar) ocenianych z różnych perspektyw¹⁵.

W przypadku kontroli przeprowadzonej przez NIK w pierwszej połowie 2016 roku, zdecydowano się określić skuteczność działania procedury Niebieskie Karty opierając się na trzech wskaźnikach, ustalonych na podstawie deklaracji osób doznających przemocy:

- ↗ subiektywnej ocenie skutecznego rozwiązania problemu,
- ↗ subiektywnej ocenie, czy sytuacja rodziny uległa zmianie na lepsze, pomimo że przemoc całkowicie nie ustała,
- ↗ umiejętności mówienia bez skrępowania i wstydu o doświadczanej przemocy.

Przystępując do badania przebiegu procedury Niebieskie Karty w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy staraliśmy się wypracować we współpracy z przedstawicielami Zespołu Interdyscyplinarnego oraz Podzespołu Strategicznego kryteria, które mogłyby świadczyć o skuteczności działania procedury. Analizowaliśmy ją uwzględniając rolę trzech głównych typów aktorów zaangażowanych w procedurę: osób doznających przemocy, osób stosujących przemoc oraz członków Zespołu Interdyscyplinarnego. W efekcie wspólnego namysłu nad kryteriami ustaliliśmy, że w przypadku tak złożonego problemu, jakim jest przemoc w rodzinie, bardzo trudno jest jednoznacznie ocenić, czy pomoc okazała się skuteczna bądź nieskuteczna. Można mówić natomiast o pewnym kontinuum skuteczności, na którym można umieszczać rozmaite przypadki. Dlatego też zdecydowaliśmy się zdefiniować warunki pozwalające ocenić, w jakim stopniu procedura okazała się skuteczna. W efekcie powstał następujący zestaw kryteriów:

Skuteczność	Osoba doznająca przemocy	Osoba stosująca przemoc
Warunki konieczne dla zatrzymania przemocy	Bezpieczeństwo osoby doznającej przemocy	Powstrzymanie się od stosowania przemocy
	Udział w procedurze	Udział w procedurze
	Rozpoznanie sytuacji przemocy	Rozpoznanie sytuacji przemocy

¹⁵ K. Przyborowska, K. Rymarek, H. Sokołowska *Niebieski Raport*, Stowarzyszenie OPTA, Warszawa, 2016, s. 78

Warunki istotnie zwiększające skuteczność procedury	Zaufanie do służb zaangażowanych w procedurę	Zaufanie do służb zaangażowanych w procedurę
	Zaangażowanie w zmianę sytuacji	Zaangażowanie w zmianę sytuacji
	Subiektywne poczucie dodatniego bilansu procedury	Zaprzestanie stosowania przemocy pod wpływem czynników zewnętrznych
		Zaprzestanie stosowania przemocy pod wpływem wewnętrznej motywacji

Tabela 7. Kryteria skuteczności procedury Niebieskie Karty wyznaczone przez Zespół Interdyscyplinarny

Niestety, w przeprowadzonym przez nas badaniu, nie wszystkie z wyżej wymienionych wskaźników można było mierzyć ilościowo (określenie jak wiele przypadków z badanej puli spełnia dany warunek). Wynika to z ograniczeń związanych z systemem zbierania danych w ramach samej procedury, który nie uwzględniał niektórych, potrzebnych do dokonania oceny skuteczności informacji. Podobny problem związany jest z oceną trwałości skutków osiągniętych w procedurze w dłuższym okresie. Na przykład w dokumentacji nie ma wyraźnie zaznaczonej i systematycznie zbieranej informacji, czy rodzina wróciła do procedury, czy też była to jej pierwsza styczność z Niebieskimi Kartami. Procedura nie przewiduje również systematycznego monitoringu rodzin po zakończeniu procedury. Co prawda przedstawiciele ZI i grup roboczych starają się w miarę możliwości sprawdzać, jak wygląda sytuacja po zakończeniu procedury, ale dzieje się to ad hoc, przy okazji innych działań, a informacje o tym, jak wygląda sytuacja w rodzinie w żaden sposób nie są odkładane i w związku z tym nie można ich wykorzystać w celu ewaluacji procedury.

Na podstawie dostępnych danych możemy niemniej zweryfikować część wymienionych wyżej kryteriów. Tam, gdzie było to możliwe, staraliśmy się uzupełnić luki w wiedzy o procedurze i jej efektach o informacje pozyskane w trakcie indywidualnych wywiadów przeprowadzonych zarówno z ofiarami, sprawcami przemocy jak i przedstawicielami służb. Poniżej opisujemy, w jakim stopniu procedura Niebieskie Karty okazała się skuteczna w badanej przez nas puli przypadków. Odnosimy się również do czynników, które naszym zdaniem wpłynęły negatywnie bądź pozytywnie na zaprzestanie przemocy w rodzinie.

6.1. Skuteczność procedury: osoby doznające przemocy

W przypadku osób doznających przemocy, wspólnie z członkami ZI zdefiniowaliśmy trzy kryteria wskazujące na skuteczność procedury na podstawowym poziomie. Jest to zapewnienie **bezpieczeństwa ofiarom**, ich **obecność** w procedurze (w wariacie minimalnym rozumiana jako uczestnictwo w spotkaniach grupy roboczej i ewentualnie Podzespołu Monitorującego) i **zmiany w świadomości** polegające na właściwym zdefiniowaniu sytuacji, w której się znalazły.

Spośród osób doznających przemocy, które udzieliły nam wywiadu, niemal $\frac{3}{4}$ (19 z 27) spontanicznie wskazało, że udział w procedurze zwiększył ich **poczucie bezpieczeństwa**. Efekt ten należy powiązać ze wsparciem psychologicznym udzielonym przez Zespół interdyscyplinarny i przedstawicieli poszczególnych służb. Poczucie, że ktoś wysłuchał ofiary, nie bagatelizował jej problemów i był gotów do udzielenia pomocy miało ogromne znaczenie dla budowania poczucia bezpieczeństwa. Jak zanotował jeden z badaczy:

[Badana] czuła duże wsparcie psychologiczne – fakt, że interesuje się nią tyle różnych instytucji dawał jej poczucie, że nie jest sama w tej sytuacji.

Z drugiej strony, ważnym czynnikiem wzmacniającym bezpieczeństwo była po prostu fizyczna obecność dzielnicowych, którzy najskuteczniej dyscyplinowali osoby stosujące przemoc (jak wskazywaliśmy w rozdziale „Przebieg procedury Niebieskie Karty”, czasami wystarczyła sama ich obecność, nawet jeśli nie byli specjalnie pomocni w rozwiązywaniu konkretnych problemów). W prawie wszystkich (96%) badanych przez nas przypadkach warunek ten został spełniony – sytuacja rodziny była na bieżąco monitorowana przez policję pod kątem występowania przemocy¹⁶.

Oczywiście zdarzały się wpadki, w których dzielnicowi – czy to na skutek przeciążenia obowiązkami, czy w skutek braku przeszkolenia – nie spełniali swojej roli, gdyż byli zbyt mało dostępni albo zbyt pobłażliwie

¹⁶ Odsetek ten został oszacowany na podstawie zawartych w protokołach z zebrań grup roboczych i Podzespołu Monitorującego informacji o monitorowaniu przez policję sytuacji w rodzinie.

traktowali sprawcę. Jeśli chodzi o współpracę z innymi służbami, czy też z grupą roboczą jako całością, na **obniżenie poczucia bezpieczeństwa** osób doznających przemocy wpływało poczucie, że sprawy są procedowane w pośpiechu, że traktuje się ich przypadek schematycznie, w mało zindywidualizowany sposób oraz że przedstawiciele służb pracujący z rodziną są źle przeszkoleni (np. nie znają specyfiki przemocy w rodzinie, nie dbają o oddzielenie ofiary od sprawcy w trakcie postępowania czy dają się manipulować osobie stosującej przemoc).

Omawiając kwestie bezpieczeństwa warto również zwrócić uwagę na wielokrotnie podnoszony problem **izolacji sprawcy od osób doznających przemocy**. O braku skutecznych działań w tym wymiarze mówią zarówno przedstawiciele służb zaangażowanych w procedurę, jak i same ofiary. W rozdziale dotyczącym zakończenia procedury wskazywaliśmy, że do izolacji osoby stosującej przemoc dochodzi zdecydowanie zbyt rzadko. Spośród 7 przypadków, w których służby wypełniające Kartę A postulowały odizolowanie sprawcy, tylko w dwóch udało się do tego doprowadzić. W przypadku 14 rodzin, u których zdiagnozowaliśmy trudną sytuację mieszkaniową (dysponowały one tylko jednym wspólnym pomieszczeniem), w 5 przypadkach doszło do izolacji osoby stosującej przemoc, ale nigdy nie doszło do tego w wyniku działania służb.

Oszacowanie skuteczności procedury przy pomocy drugiego wskaźnika – **udziału osób doznających przemocy w procedurze** - jest problematyczne. Wynika to z faktu, że aż 40% przypadków nie znajduje się pod opieką grup roboczych, lecz podlega samemu monitoringowi. W takich sytuacjach osoby doznające przemocy spotykają się z pojedynczymi przedstawicielami Podzespołu Monitorującego, a o tych spotkaniach raportuje się nie w protokołach z posiedzeń grup, ale w notatkach służbowych. Niezwykle trudno jest przy tym stwierdzić, czy spotkania odbywają się w ramach procedury czy też przy okazji innych czynności wykonywanych przez służby.

Wśród ofiar objętych wsparciem w ramach grupy roboczej, niemal 2/3 pojawiło się na jej spotkaniach (65%). To dobry wynik, choć oczywiście powinno się dążyć do zwiększenia tego odsetka. Niepokojący jest jednak fakt, że wśród osób, z którymi przeprowadziliśmy wywiady znalazły się dwie, które twierdzą, że nigdy nie zostały zaproszone na żadne spotkanie w związku z zainicjowaniem procedury. Jedna osoba twierdzi również, że nie mogła się pojawić w wyznaczonym terminie i więcej nikt się z nią nie kontaktował w tej sprawie.

Podobnie jak przedstawiciele Zespołu Interdyscyplinarnego, osoby doznające przemocy podkreślały ogromne znaczenie **świadomości tego, czym jest przemoc w rodzinie i zrozumienie, że faktycznie ma się do czynienia z przemocą**. Badane podkreślały, że był to **kluczowy warunek dla rozpoczęcia działań na rzecz zmiany sytuacji**. Spośród osób, z którymi rozmawialiśmy, siedem spontanicznie wskazało na taki efekt uczestnictwa w procedurze (pamiętajmy jednak, że wśród badanych znalazły się też takie osoby, których świadomość doświadczania przemocy była duża od samego początku).

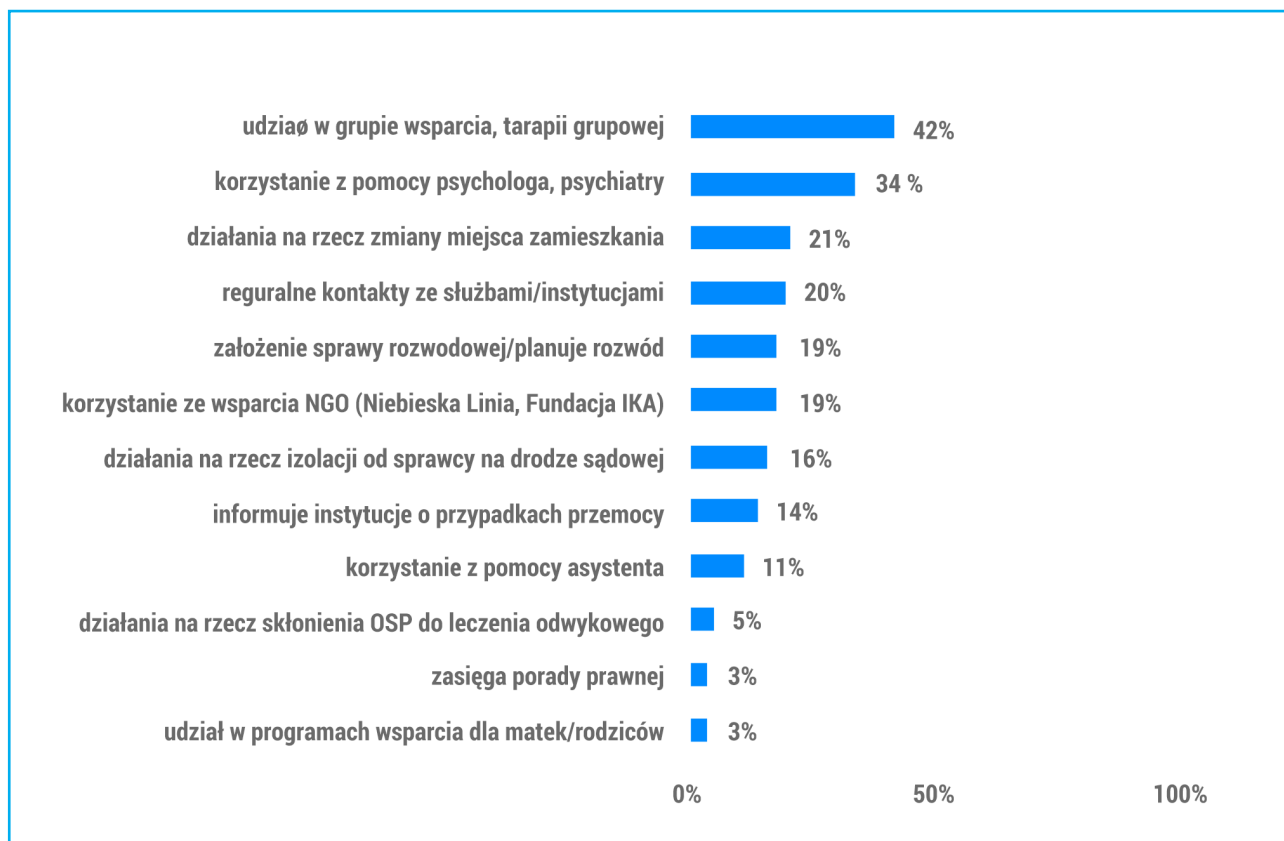
Panie przekonały mnie, że nie wymyśliłam sobie wszystkiego, że nie przesadzam tylko naprawdę jestem ofiarą przemocy [wcześniej tak o sobie nie do końca myślała bo dotyczyła ją przed wszystkim przemoc psychiczna. Miała wcześniej opory „aby zawracać głowę” innym swoją sprawą. Spotkania mobilizowały do przemyślenia swojej sytuacji, zastanowienia się jaka jest jej dynamika i w efekcie do podjęcia decyzji o rozstaniu – komentarz badaczki prowadzącej wywiad].

W trakcie badania udało nam się porozmawiać również z tymi osobami, w których wypadku do takiej zmiany nie doszło. Były to w obu przypadkach osoby starsze, które nie były gotowe otwarcie mówić o swoim problemie i które odmówiły aktywnego udziału w procedurze, nie korzystając ani z możliwości spotkań z przedstawicielami ZI, ani z dodatkowego wsparcia terapeutycznego. Przedstawicielom służb zaangażowanych w procedurę nie udało się zbudować zaufania między nimi, a osobami poszkodowanymi.

Poczucie, że można zaufać przedstawicielom służb zaangażowanych w procedurę jest kryterium o bardziej horyzontalnym charakterze, leżącym u podstaw wszystkich pozostałych składowych budujących skuteczność procedury z punktu widzenia osób doznających przemocy. **Zaufanie do przedstawicieli ZI** budowane jest w osobistych relacjach, w ramach spotkań z grupami roboczymi oraz przy okazji spotkań indywidualnych, które odbywają się w domach osób objętych procedurą lub w siedzibach poszczególnych instytucji. Z wywiadów wynika, że relację polegającą na zaufaniu najłatwiej buduje się – co naturalne – z tymi przedstawicielami służb, z którymi badane miały kontakt najczęściej, a więc z przedstawicielami OPS i policji. Zaufanie opiera się przede wszystkim na poczuciu, że uczestnicy procedury są traktowani indywidualnie (nie stereotypowo, „wg formularza”), że daje im się poczucie sprawstwa, podmiotowości oraz poświęca się im tyle uwagi, ile potrzebują. Ważnym sposobem budowania tego zaufania było również informowanie o tym, na czym polegają kolejne etapy procedury oraz jak ona faktycznie przebiega (np. jakie decyzje zapadają w danej sprawie, jakie są wnioski ze spotkań grup roboczych i tak dalej).

Pewnym wskaźnikiem istnienia zaufania pomiędzy instytucjami, a osobami doznającymi przemocy jest wzywanie przez nie wsparcia w sytuacjach kryzysowych („informuje instytucje o przypadkach przemocy”) oraz udział w organizowanych przez nie zajęciach pomocowych. Informacje te świadczą również o aktywności jednostki – jej chęci zmiany sytuacji, w której się znalazła.

Na podstawie zebranych danych możemy stwierdzić, że **aktywnie w zmianę własnej sytuacji zaangażowało się** 68¹⁷ badanych osób doznających przemocy. Najczęściej aktywność ta przejawiała się w uczestnictwie w grupie wsparcia/terapii grupowej organizowanej przez OPS lub korzystaniu z indywidualnej pomocy psychologicznej czy psychiatrycznej. W kontekście zaufania warto podkreślić, że 20% regularnie kontaktowało się z przedstawicielami służb, zaś 14% informowało ich o nowych przypadkach przemocy.



Wykres 25. Zaangażowanie ofiar w zmianę sytuacji

Wśród wymienionych wyżej działań za istotny wskaźnik skuteczności procedury przedstawiciele Zespołu Interdyscyplinarnego uznali odsetek osób doznających przemocy do wstąpienia na drogę prawną, kiedy sytuacja tego wymaga. Skupienie się na tym obszarze może wskazywać na sygnalizowaną wcześniej skłonność do traktowania procedury bardziej w kategoriach postępowania „karnego” niż pomocowego. Z drugiej strony należy też pamiętać o tym, że w pewnych przypadkach wstąpienie na drogę sądową jest jedynym wyjściem, pozwalającym na zatrzymanie przemocy w rodzinie.

Z dokumentacji wiemy, że 15 osób (16%) podjęło takie działania (np. zakaz zbliżania się, ograniczenie władzy rodzicielskiej, postępowanie

¹⁷ Odsetek ten mógł w rzeczywistości być wyższy - w naszych szacunkach bazujemy na informacjach dostarczonych przez służby na spotkania grup roboczych oraz Zespołu monitorującego.

z art. 207 KK). Niestety na podstawie dostępnych danych nie możemy ustalić, czy są to wszystkie osoby, które ostatecznie powinny były takie działania podjąć, czy też była w badanej próbie jakaś grupa ofiar, które powinny były wystąpić na drogę sądową, ale tego nie zrobiły. Wymagałoby to każdorazowego wskazania od ZI, czy dana sprawa kwalifikowała się do podjęcia takich działań.

Co ciekawe, jak wynika z danych, zaangażowanie osób doznających przemocy w dodatkowe działania mające na celu poprawę ich sytuacji nie było zależne od ich obecności na spotkaniach grupy roboczej. Prowadzi to do wniosku, że znaczna część pracy nad zmianą postawy ofiary i jej sytuacji rodzinnej odbywa się w ramach indywidualnych kontaktów z różnymi instytucjami. Innymi słowy wydaje się, że wbrew założeniom wypracowanym z Zespołem Interdyscyplinarnym i zaprezentowanym na początku tego rozdziału, udział w spotkaniach grup roboczych nie musi być warunkiem sine qua non dla skutecznego wpływu na sytuację w rodzinie.

Niezależnie od faktycznie podejmowanych przez służby oraz ofiary działań bardzo ważnym wskaźnikiem skuteczności procedur jest poczucie osoby doznającej przemocy, że założenie Niebieskiej Karty przyniosło pozytywne skutki. Subiektywne poczucie, że jest lepiej pojawiało się w tych przypadkach, w których osoby doznające przemocy czuły wsparcie ze strony służb. Czasami wiązało się to z odseparowaniem od sprawcy. Mieliśmy również do czynienia z przypadkami, w których zdaniem badanych udało się doprowadzić do zmiany postawy u samej osoby stosującej przemoc, dzięki czemu również oceniały swoją sytuację pozytywnie. Subiektywny wymiar tej oceny jest niezwykle ważny, gdyż zdarzało się, że dochodziło do przerwania przemocy dzięki odseparowaniu sprawcy, lecz badana oceniała procedurę generalnie jako mało skuteczną, gdyż nadal musiała się zmagać z niezrozumieniem ze strony osób reprezentujących wymiar sprawiedliwości: prokuratura i sąd nie wierzyły badanej pomimo przejścia procedury NK.

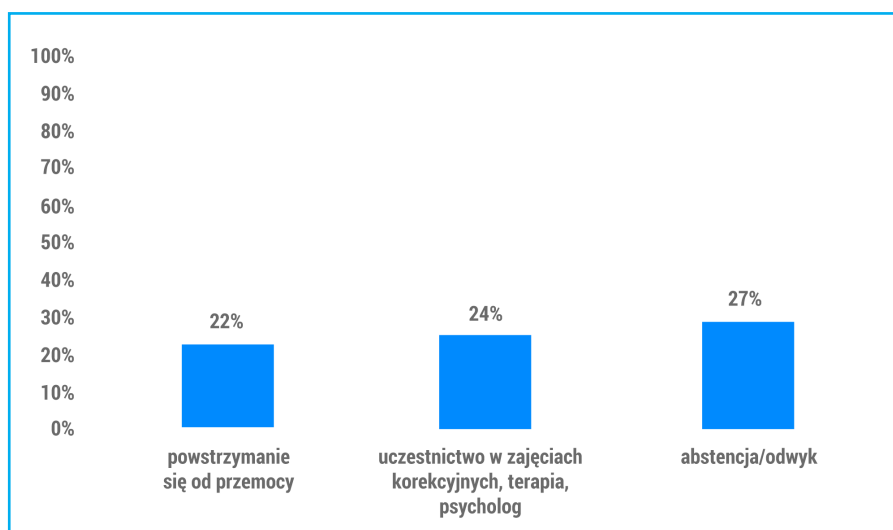
6.2. Skuteczność procedury: osoby stosujące przemoc

O skuteczności procedury z punktu widzenia osób stosujących przemoc wiemy stosunkowo niewiele. Wynika to między innymi z zasadniczej wady Niebieskich Kart, polegającej na położeniu niewspółmiernie dużego nacisku na pracę z osobą doznającą przemocy w stosunku do uwagi, jaką poświęca się osobie przemoc stosującej. Dzieje się tak już na poziomie

ustawodawstwa, a więc zaprojektowania procedury, jak i na poziomie „operacyjnym”.

Zarówno przedstawiciele policji, jak i OPS oraz innych instytucji zaangażowanych w procedurę wskazywali, że ogromnym problemem utrudniającym skuteczne oddziaływanie na sprawcę jest brak środków nacisku, które pozwoliłyby zapewnić jego udział w procedurze. W badanej przez nas próbie 65% sprawców brało udział w wypełnieniu karty D, ale nie oznaczało to gotowości do dalszej współpracy z Zespołem Interdyscyplinarnym, ani nawet gotowości do zdefiniowania sytuacji jako przemocy domowej. Co prawda $\frac{3}{4}$ uczestników spotkania zadeklarowało podjęcie pewnych zobowiązań, ale notatki sporządzone przez osoby wypełniające kartę D wskazują, że przynajmniej w 26 z 60 przypadków (43%) sprawca wypierał się stosowania przemocy, a winą za zaistniałą sytuację próbował obarczyć ofiarę. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, na ile w toku procedury udało się zmienić tę postawę. Niewątpliwie jednak nie we wszystkich przypadkach się to udało. Spośród ośmiu sprawców, z którymi przeprowadzono wywiady już po zamknięciu procedury, czterech wyraźnie bagatelizowało problem przemocy w rodzinie a nawet zaprzeczało, by do niej kiedykolwiek dochodziło.

Należy jednocześnie podkreślić, że Zespół Interdyscyplinarny na Woli ma **dobre wyniki we włączaniu osób stosujących przemoc w procedurę**. Aż w dwóch trzecich (66%) spraw, które były objęte postępowaniem w ramach grup roboczych, na którymś spotkaniu pojawiła się taka osoba. Co ciekawe, z dokumentacji wynika, że w tych przypadkach, w których w procedurze brały udział zarówno osoby stosujące przemoc jak i te doznające przemocy, sprawca pojawiał się na spotkaniach częściej niż ofiara (działo się tak w 22 spośród 36 spraw). Szersze zaangażowanie sprawcy w działania na rzecz sytuacji zaobserwowany został w 44% badanych przypadków. Jednocześnie 27% sprawców próbował uporać się z problemem alkoholowym. Jest to niewiele biorąc pod uwagę, że problem ten został zdiagnozowany u prawie 80% sprawców. Niemal jedna czwarta (24%) osób stosujących przemoc brała natomiast udział w zajęciach korekcyjnych, terapii i grupach wsparcia.



Wykres 26. Zaangażowanie sprawców w zmianę sytuacji

Odsetek ten mógłby być wyższy, gdyby udało się przekonać sprawców, że procedura nie ma wymiaru karnego, a pomocowy. Tymczasem, na co również wskazywali niektórzy przedstawiciele ZI i grup roboczych, na początkowym etapie procedury sprawca bywa traktowany w sposób stygmatyzujący - jako osoba winna przestępstwa. Takie myślenie, choć oczywiście w pewien sposób uprawnione, prowadzi do niechęci sprawców do dobrowolnego udziału w procedurze. Nawet jeśli proponowane są im działania terapeutyczne, nie chcą oni z nich korzystać dopóki nie zostaną do tego przymuszeni.

Traktowanie procedury jako wstępnego kroku do postępowania karnego czy dyscyplinującego jest również widoczne wśród przedstawicieli Zespołu Interdyscyplinarnego. Na ten problem wskazywali zarówno przedstawiciele instytucji biorących udział w pracach grup roboczych, jak i członkowie rodzin biorący udział w badaniu. Takie nastawienie znacznie utrudnia podjęcie działań o charakterze terapeutycznym, które faktycznie mogłyby doprowadzić do zmiany postaw osób stosujących przemoc. W efekcie znaczna część działań o tym charakterze kierowana jest na osobę doznającą przemocy, co zauważyła jedna z badanych osób:

Wszyscy nagabują ofiary a zostawiają w spokoju sprawców. To od nas oczekuje się zmiany zachowania, to my musimy się „tłumaczyć”, a sprawca może się zupełnie nie zmienić i nikt nie będzie miał do niego żadnych pretensji.

Innym problemem utrudniającym udział sprawców w procedurze i korzystanie z oferty pomocowej jest brak zróżnicowania podejścia i oferty ze względu na typ i skalę stosowanej przemocy. Problem ten ilustruje przypadek, w którym udało się przeprowadzić wywiad zarówno z osobą doznającą przemocy, jak i osobą stosującą przemoc:

W rodzinie doszło do dwóch odizolowanych w czasie przypadków zastosowania przemocy przez męża wobec żony. Za drugim razem kobieta natychmiast wezwała policję, która wszczęła procedurę Niebieskie Karty. Jak wynika z relacji osoby stosującej przemoc, „żona miała swoje powody, pewnie się bała”, a więc poinformowanie służb było uzasadnione. Pojawienie się w domu dzielnicowego okazało się pomocne z perspektywy obu stron – osoba, która doznała przemocy poczuła się bezpieczniej a jej mąż zrozumiał powagę sytuacji. Z ich relacji wynika, że sprawca był gotów do pracy nad sobą i od procedury oczekiwał wsparcia i pomocy w zrozumieniu przyczyn swojego zachowania oraz w znalezieniu sposobów w radzeniu sobie z agresją. Niestety przypadek ten został potraktowany tak, jak wszystkie inne, dużo poważniejsze jeśli chodzi o natężenie i skalę przemocy. W efekcie zniechęciło to badanych do udziału w procedurze:

Panie z OPS krzyczyły (...), wzięły mnie w ogień pytań krzyżowych, nastąpiło ukamieniowanie. (...) Prowadziły „suchy wywiad” zaznaczając odpowiednie kratki w dokumencie, nie chciały wysłuchać, prowadzić rozmowy, nie doradzały. (osoba stosująca przemoc)

Chciałam się poczuć bezpieczniej. Oczekiwałam rozmowy z mężem, skierowanie go na odpowiednie tory. Panie [z OPS były] oderwane od rzeczywistości, zamykające wszystko w jeden worek. Narzucały rozwiązania. (...) Nie czułam się komfortowo, byłam zdruzgotana. Czułam się zaszczuta. Traktowały mojego męża jak tysiące innych osób. Miały coś zaznaczone w rubryce i nie zgłębiały tematu. Mówiono mi, a nie mężowi, co mój mąż powinien zrobić. Nie pytano mnie o moją perspektywę. Jedyne, co mi się przydało, to wykaz przydatnych telefonów. (osoba doznająca przemocy)

Po tych pierwszych kontaktach z procedurą oboje zrezygnowali z uczestnictwa w kolejnych spotkaniach. Osoba stosująca przemoc nie skorzystała nawet z pomocy polecanego przez pracownice OPS ośrodka twierdząc, że straciła zaufanie do tych instytucji.

Powyższy przypadek ilustruje **trudność związaną z pracą z rodzinami, w których doszło do pojedynczych incydentów i należałoby skupić się raczej na działaniach prewencyjnych i terapii niż na działaniach o charakterze dyscyplinującym czy karnym.**

Powyższy przypadek ilustruje **trudność związaną z pracą z rodzinami, w których doszło do pojedynczych incydentów i należałoby skupić się raczej na działaniach prewencyjnych i terapii niż na działaniach o charakterze dyscyplinującym czy karnym.** Procedura Niebieskie Karty wydaje się działać znacznie skuteczniej wtedy, kiedy faktycznie uzasadnione jest stosowanie pewnych środków przymusu, a „wystraszenie” sprawcy może mieć pozytywne rezultaty. W takich wypadkach standardowe metody pracy z rodzinami, zwłaszcza wzmocnione konsekwentnym i skoordynowanym działaniem służb, znacznie zwiększają skuteczność procedury. Mówiła o tym jedna z osób doznających przemocy, podkreślając, że w jej przypadku okazało się, że *Niebieska Karta to podstawa. Za nią szły kolejne działania, sprawa w sądzie*. Badana czuła, że sprawca zrozumiał, że tym razem będzie musiał ponieść konsekwencje swoich działań, a ona sama ma poparcie policji i sądu. Przestraszenie sprawcy i uświadomienie mu problemu było kluczem do powrotu do normalnego życia.

Na podstawie dostępnych danych nie jest niestety możliwe określenie, jak wielu sprawców, którzy zaprzestali stosowania przemocy, kierowało się rzeczywistym zrozumieniem i przewartościowaniem swojego zachowania, a jak wielu zrobiło to pod wpływem obawy o konsekwencje.

6.3. Skuteczność procedury: Zespół Interdyscyplinarny

Działania służb mają charakter pomocniczy w stosunku do zmian, jakie powinny zajść w rodzinie dotkniętej problemem przemocy. Z perspektywy instytucji skuteczne są zatem te działania, które stwarzają odpowiednie warunki do przeprowadzenia zmiany, o której piszemy powyżej (zarówno w przypadku sprawcy, jak i osoby doznającej przemocy). Zespół Interdyscyplinarny wskazał w tym kontekście przede wszystkim na następujące aspekty swojej pracy:

- ↗ aktywny udział przedstawicieli różnych służb w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego,
- ↗ konsensus co do strategii działania,
- ↗ zbudowanie zaufania wśród ofiar i sprawców,
- ↗ realizacja strategii działania zakładającej podmiotowość ofiar/sprawców.

Zdaniem członków ZI warunkiem wstępnym jest stworzenie odpowiedniego zespołu składającego się z różnych służb (w zależności od zdefiniowanej potrzeby). Warunek ten został spełniony w prawie wszystkich badanych przez nas przypadkach (zaledwie dwie rodziny nie otrzymały wsparcia od kilku instytucji w trakcie trwania procedury). W 89% spotkań grup roboczych uczestniczyli przedstawiciele przynajmniej dwóch służb.

Nie oznacza to jednak, że praca służb przy wsparciu rodzin przebiega bezproblemowo. Na temat wyzwań z tym związanych mówili sami przedstawiciele Zespołu Interdyscyplinarnego.

Podstawowym problemem zmniejszającym skuteczność służb w procedurze jest przeciążenie pracą wynikające z wielu nakładających się na

siebie czynników. Jednym z nich jest duża liczba przypadków oraz mała liczba osób oddelegowanych do udziału w Zespole Interdyscyplinarnym, grupach roboczych i Podzespołe Monitorującym. Praca w procedurze jest dodatkowym obowiązkiem, który trzeba pogodzić z innymi. Dotyczy to w szczególności przedstawicieli służb w największym stopniu zaangażowanych w Niebieskie Karty (tzn. dzielnicowych oraz pracowników OPS), choć oczywiście nie ogranicza się jedynie do nich. Jak pisaliśmy wyżej, choć dość dużo instytucji angażuje się w pracę z rodzinami, często dzieje się to w ramach indywidualnej pracy. Niezwykle trudno jest natomiast doprowadzić do pojawienia się wszystkich osób zaangażowanych w pracę z danym przypadkiem na spotkaniach grup roboczych

Praca przy prowadzeniu procedury nie jest dodatkowo opłacana, co może tłumaczyć dlaczego w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego nie uczestniczą np. przedstawiciele ochrony zdrowia oraz niską frekwencję ze strony przedstawicieli innych służb. Jednocześnie OPS, będący instytucją zarządzającą procedurą, wraz z dodatkowymi obowiązkami nie otrzymuje dodatkowych środków na wyposażenie, prace administracyjne i organizacyjne, koordynację działań itd. Innymi słowy, duża część pracy w ramach procedury odbywa się kosztem innych obowiązków lub czasu wolnego.

Problem obecności przedstawicieli służb na spotkaniach grup roboczych i Podzespołu Monitorującego ma duże znaczenie dla skutecznego procedowania w ramach Niebieskich Kart. Główną cechą procedury ma być bowiem jej interdyscyplinarność, wyrażająca się przede wszystkim w sprawnym wymienianiu się informacjami między osobami reprezentującymi różne instytucje. Nieoceniony jest tu również fakt wymiany różnych perspektyw, umożliwiający bardziej kompleksowe spojrzenie na sprawy – tę zaletę procedury Niebieskie Karty podkreślali przedstawiciele grup roboczych. Wskazywali też na dodatkowe, niewątpliwe korzyści, jakimi jest możliwość uzupełniania się nawzajem i osobistego poznania się pracowników różnych instytucji. Zalety te, niewątpliwie ułatwiające pracę z rodziną, można jednak osiągnąć jedynie poprzez kontakt osobisty. Nawet najlepszy obieg notatek służbowych nie jest w stanie go zapewnić i dlatego też – nawet zdalnie skoordynowana – indywidualna praca przedstawicieli różnych służb nie ma takiego przełożenia na skuteczność procedury, jak ich osobiste kontakty. Podkreślmy w tym miejscu jeszcze raz, że w idealnych warunkach powinny się one odbywać bez pośpiechu, aby zmaksymalizować wymienione wyżej korzyści.

Kolejnym problemem wpływającym na skuteczność działań Zespołu jest specyfika przypadków, z jakimi pracują jego członkowie. Jak pisaliśmy w rozdziale dotyczącym przebiegu procedury, obejmuje się nią przede wszystkim przypadki trudniejsze, w których do przemocy dochodzi już od dłuższego czasu i w których przemoc ta ma złożony, wielowymiarowy charakter. Wszystko to powoduje, że Zespół ma do

czynienia przede wszystkim z przypadkami wymagającymi wiele pracy, również terapeutycznej i które są szczególnie trudne do rozwiązania. W efekcie są bardziej czasochłonne a także trudniejsze emocjonalnie dla osób zaangażowanych w pracę z nimi.

Innym ważnym elementem wpływającym na skuteczność ZI jest biurokratyzacja procedury i nadmiar sprawozdawczości. Jak wskazywali członkowie grup roboczych, skutkuje to przede wszystkim skracaniem czasu przeznaczonego na pracę z rodziną. Zdaniem niektórych z nich sposób, w jaki zaprojektowano procedurę (generującą opisane wyżej problemy) wymusza zbyt szybkie zamykanie spraw, choć w niektórych przypadkach rodzina potrzebuje więcej czasu na zinternalizowanie procesu zmian:

Procedura nie rozumie i nie daje czasu na zmianę. Jest presja na jak najszybsze zamykanie Kart a rodzina za tym nie nadąża. Bywa, że jeśli w systemie rodzinnym przemoc trwa latami, to zmiana również wymaga czasu – podjęcie decyzji co do korzystania z terapii czy wyprowadzce z domu czasami trwa dłużej niż miesiąc czy dwa.

Wszystkie te problemy przekładają się na obniżoną skuteczność pracy z rodzinami. Z punktu widzenia osób doświadczających przemocy wiązało się to z opisywanym już wyżej poczuciem braku czasu, jaki członkowie ZI i grup roboczych są gotowi im poświęcić oraz zbyt sformalizowanym, schematycznym podejściem do ich sprawy. Badani mówili o tym między innymi w ten sposób:

Pracownice socjalne mają zupełnie zbiurokratyzowane podejście do ofiary. Brak zindywidualizowanego podejścia. Zachowują się jakby nie do końca wierzyły ofierze. Niespecjalnie są skore do jakiegokolwiek pomocy i udzielania informacji.

Odnosi się wrażenie, że policjanci niechętnie zakładają kartę ze względu na ilość papierkowej roboty z tym związaną.

Przeciążenie ZI i wynikający z niego brak czasu na pracę z rodzinami przekłada się w naturalny sposób na jakość pracy, a więc zmniejsza

umiejętność podmiotowego traktowania osób stosujących przemoc i jej doznających oraz utrudnia nawiązanie relacji opartej na zaufaniu. To ostatnie jest szczególnie trudne, gdyż zaufanie jest ściśle związane z oceną skuteczności przez członków rodzin objętych procedurą. Ta ostatnia natomiast opiera się nie tylko na ocenie pracy samego Zespołu Interdyscyplinarnego czy grup roboczych, ale również na tym, na ile inne służby są skuteczne w rozwiązaniu problemu.

Zarówno członkowie grup roboczych, jak i osoby doznające przemocy wskazywały na problemy wynikające z niewystarczającej „sprawności” systemu, który powinien udzielać im wsparcia. Są one szczególnie trudne, bo wynikają ze sposobu działania instytucji niezależnych od Zespołu Interdyscyplinarnego, na które ZI nie ma żadnego wpływu. Jednocześnie jednak mogą mieć kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności procedury. Wśród tych problemów wymieniano między innymi:

- brak możliwości natychmiastowej izolacji sprawcy w szczególnie trudnych przypadkach,
- opieszałość sądów i prokuratury w sprawach, kiedy powinno się nakazać izolację osoby stosującej przemoc,
- uzyskanie sądowego nakazu opuszczenia mieszkania w przypadku stosowania przemocy psychicznej lub ekonomicznej jest praktycznie niemożliwe,
- problemy z dostępem do mieszkań komunalnych i socjalnych, jeśli to osoba doznająca przemocy musi wyprowadzić się z domu,
- brak wsparcia ze strony wymiaru sądownictwa i policji. Dotyczy to w mniejszym stopniu dzielnicowych) – przedstawiciele tych służb nie są odpowiednio przeszkoleni, nie mają żadnych standardów działania, którymi mogliby się posługiwać (jedna z badanych w efekcie opieszałości sądów i prokuratury oraz braku zrozumienia tych służb dla specyfiki przemocy w rodzinie zadeklarowała: Straciłam wiarę w poczucie sprawiedliwości, w system). Z kolei członek grupy roboczej wskazywał na brak chęci do współpracy, brak zaangażowania czy wręcz lekceważenie, ale także wypalenie zawodowe kuratorów sądowych,
- słaba dostępność do żłobków i przedszkoli, zwłaszcza latem, co utrudnia uniezależnienie się ekonomiczne od sprawcy.

7. Wnioski i rekomendacje

Poniższy rozdział stanowi podsumowanie ewaluacji procedury Niebieskiej Karty na Woli. Podsumowuje on najważniejsze wnioski wynikające z badania oraz zawiera proponowane przez nas rekomendacje. W tym miejscu należy podkreślić, że nie wszystkie zawarte poniżej wnioski i propozycje mogą być realizowane z poziomu dzielnicy. Dużym utrudnieniem dla usprawniania procedury Niebieskiej Karty są bowiem systemowe wady zawarte w konstrukcji NK oraz ograniczenia i wymogi prawne, nakładające na różne instytucje (zwłaszcza OPS) konkretne obowiązki. Wśród tych przeszkód wymienić można m. in. brak finansowania procedury, związane z tym problemy w angażowaniu służb w realną pracę dyscyplinarną, przeciążenie Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych (wynikające z dwóch powyższych), brak odpowiedniego przygotowania i przeszkolenia przedstawicieli otoczenia instytucjonalnego, brak możliwości sprawnego odseparowania osób stosujących przemoc itd. Niemniej, w naszej opinii istotne jest podkreślanie także tych systemowych braków czy przeszkód utrudniających efektywną pracę z rodzinami, nie da się bowiem mówić o skuteczności procedury w oderwaniu od jej uwarunkowań zewnętrznych.

7.1. System monitoringu i ewaluacji procedury

Dużym wyzwaniem w ocenie skuteczności procedury, o czym pisaliśmy wielokrotnie w raporcie, jest **brak istotnych informacji dotyczących zarówno osób, które jej podlegają, jak i jej przebiegu.**

Obecnie w ramach procedury Niebieskiej Karty, w oparciu o przygotowane formularze (Karta A, C i D, protokoły ze spotkań grupy roboczej, monitoringu i zakończenia procedury), zbiera się bardzo wiele informacji. Można jednak odnieść wrażenie, że zostały one zaprojektowane głównie z myślą o sprawozdawczości – pominięte zostały niektóre istotne informacje z punktu widzenia monitorowania przemocy w konkretnych rodzinach, rejestrowania problemu jako zjawiska społecznego czy oceny skuteczności samej procedury.

Z drugiej strony zbiera się niezwykle dużo danych, które są redundantne, co skutkuje przeciążeniem Zespołu Interdyscyplinarnego i wpływa na poczucie wypalenia jego członków (spędzających nieproporcjonalnie dużo czasu na sprawozdawczości, z której dla nich samych niewiele wynika). Nadmiar danych utrudnia korzystanie z nich przy obsłudze procedury. W zalewie różnych informacji wyłapanie tych, które są rzeczywiście istotne dla sprawy wymaga poświęcenia im dodatkowego czasu, którego wciąż brakuje.

Ułatwieniem w analizie danych dla potrzeb zarówno bieżącego prowadzenia procedury, jak i ewaluacji, powinien być system POMOST. Jednak został on zaprojektowany w taki sposób, aby służyć przede wszystkim sprawozdawczości do systemu centralnego. Osoby obsługujące system mogą wygenerować raporty opisujące procedury pod względem statystycznym a ich kształt jest zwykle wcześniej zaprogramowany i nie podlega modyfikacjom. To, jakiego typu dane mogą być ze sobą zestawione w ramach raportów zostało zatem uprzednio zdefiniowane przez twórców systemu a użytkownicy nie mogą wyeksportować bazy danych i na niej dokonać potrzebnych im analiz. W efekcie POMOST staje się kolejnym elementem biurokratyzacji procedury Niebieskie Karty i w żaden sposób nie ułatwia pracy osobom odpowiedzialnym za jej przebieg. Tymczasem mógłby zostać zaprojektowany tak, aby członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego mogli faktycznie wykorzystywać go do sprawozdawczości i analiz wewnętrznych, ułatwiających bieżącą (auto)ewaluację ich pracy.

Rekomendujemy systematyczną rewizję zbieranych danych. Zdając sobie sprawę z tego, że ZI nie może dowolnie decydować o tym, co i w jaki sposób jest raportowane (obowiązki te wynikają z zapisów rozporządzeń wydawanych przez Ministerstwo lub odpowiedni urząd), proponujemy namysł nad tym, czy i w jakim zakresie raportowanie to można ograniczyć na rzecz dodania takich danych, które są faktycznie istotne z punktu widzenia zarządzania przebiegiem procedury i oceną jej skutków. Rekomendujemy zwłaszcza uwzględnienie (w sposób systematyczny) informacji o:

- **historii rodziny w procedurze** – obecnie są one fizycznie zbierane i przechowywane w jednym miejscu (wpinane do tej samej „teczki”). To krok w dobrym kierunku. Zbieranie danych dotyczących całej rodziny (czy też środowiska osób uczestniczących w procedurze), niezależnie od liczby wszczętych do tej pory procedur oraz osób zidentyfikowanych jako osoby doznające przemocy i ją stosujące, jest kluczowe dla odpowiedniej diagnozy sytuacji rodziny oraz dla oceny skuteczności procedur. Wydaje się jednak, że dla lepszej oceny skuteczności można byłoby doprowadzić do powiązania kolejnych teczek ze sobą na poziomie danych (tak, aby w jednym dokumencie znajdowały się informacje dotyczące wszystkich teczek przypisanych danej rodzinie). W tym celu można byłoby stworzyć „wkładkę” zawierającą podstawowe dane na temat przebiegu poprzednich procesów dotyczących rodziny

dołączaną do nowozakładanej teczki (mogłaby to być na przykład prosta tabela zawierająca numery poprzednich teczek oraz dane pozwalające zidentyfikować osoby doznające przemocy i stosujące przemoc).

- **danych społeczno-demograficznych** dotyczących osób doznających przemocy i stosujących przemoc (wiek, wykształcenie, sytuacja materialna). Część tego typu danych jest już zbierana, ale w sposób niesystematyczny (np. wiek osób doznających przemoc) lub też za pomocą narzędzi które utrudniają dokonywanie porównań między przypadkami (np. informacje są zbierane wyłącznie za pomocą pytań otwartych, bez instrukcji jakiego typu informacje należy dokładnie uzyskać). Warto byłoby zatem dołączyć do formularzy kafeterię informacji, które powinny się znaleźć w odpowiedzi na dane pytanie. Paradoksalnie mogłoby to usprawnić pracę osób wypełniających Karty C i D, gdyż mogłyby polegać na gotowej liście i nie musiałyby każdorazowo definiować na użytek danej sprawy, czym jest np. sytuacja materialna rodziny.
- **występowaniu różnych wymiarów przemocy seksualnej i ekonomicznej.** Obecna diagnoza typów przemocy oparta jest o kategorie wyszczególnione w Karcie A i D. Dość szczegółowo wymieniono tam różne formy przemocy psychicznej i fizycznej, zaś bardzo pobieżnie przemoc seksualną i ekonomiczną. Jest to poważny problem, gdyż nie raportując o tych rodzajach przemocy, system może przyczynić się do ich lekceważenia. Występują tu bowiem dwa mechanizmy: po pierwsze, brak wyczerpujących danych dotyczących przemocy ekonomicznej i seksualnej powoduje złudne wrażenie, że dochodzi do nich rzadko; po drugie, brak nacisku na te formy przemocy w formularzach wpływa na zmniejszenie wrażliwości na nie osób, które te formularze wypełniają. Dlatego też należy w przyszłości położyć nacisk na szkolenie członków ZI w rozpoznawaniu tych form przemocy, rozważyć możliwość wprowadzenia bardziej szczegółowego ich raportowania w dokumentacji a także lobbować na rzecz odpowiednich zmian w formularzach Kart A, C i D,
- **przesłankach prowadzących do zakończenia procedury** a także informacji o rozbieżnościach w ocenie tych przesłanek czy zdaniach odrębnych. Przesłanki zostały już opracowane i są wykorzystywane w podejmowaniu decyzji przez Grupę Roboczą i rozwiązanie to powinno się rekomendować także innym Zespołom Interdyscyplinarnym. Dokument ten ma formę tabeli z trzynastoma kryteriami oceny sytuacji rodziny, które wystarczy oznaczyć „tak” lub „nie”. Jest to zatem narzędzie o prostej konstrukcji i nie wymagające dodatkowej pracy od osób wypełniających. Niestety nie przesłanki są jedynie omawiane przez członków ZI i nie pojawiają się w oficjalnej dokumentacji, tymczasem byłyby kluczowe dla oceny skuteczności procedury. Rekomendujemy zatem fizyczne wypełnianie tabeli zawartej w dokumencie i dołączanie jej do protokołu. Warto również, aby załącznikiem do niego był prosty

dokument uwzględniający pojawienie się **zdań odrębnych**. Mógłby on zawierać informację o tym, ile osób zgłosiło zdania odrębne, czego one dotyczyły (w jednym, dwóch zdaniach) oraz czy udało się ostatecznie uwspólnić stanowisko. Nie ma przy tym znaczenia, kto dokładnie nie zgadzał się ostateczną diagnozą grupy. Dokument ten nie miałby na celu kontroli jednomyślności GR czy wymuszenia na niej powszechnej zgody. Chodzi raczej o zachowanie informacji, które mogą posłużyć do oceny skuteczności procedury a także mogą okazać się cenne w przypadku dalszej pracy z rodziną (czy to poza procedurą, czy w ramach jej kolejnej odsłony),

- **ocenie procedury przez osoby, której ona dotyczy.** Jest to jedna z najważniejszych informacji, jaka jest potrzebna, aby ocenić skuteczność Niebieskich Kart. Należy pamiętać, że - jak wskazywaliśmy w raporcie - w przypadku przemocy w rodzinie niezwykle trudno jest wystandardyzować kryteria skuteczności, gdyż nieznaczące nawet różnice w przebiegu spraw mogą skutkować różnymi scenariuszami. Stąd między innymi wynika np. brak wyraźnej zależności pomiędzy długością trwania przemocy przed zainicjowaniem procedury NK a czasem trwania samej procedury. Ponadto, Niebieskie Karty są w założeniu narzędziem o charakterze resocjalizacyjnym, terapeutycznym, którego głównym zadaniem jest zmiana postaw i zbudowanie poczucia podmiotowości osób objętych procedurą. Dlatego też nie sposób ocenić skuteczności Niebieskich Kart bez uzyskania informacji zwrotnej od uczestników.

Powyższe informacje powinny być zbierane w sposób systematyczny, dla każdej procedury, w ramach rutynowych działań Zespołu Interdyscyplinarnego i służb na Woli. Każdorazowe zbieranie takich danych w ramach odrębnych badań prowadzonych po zamknięciu procedury jest kosztowne (i w sensie finansowym, i czasowym), gdyż osoby, które zmagają się z przemocą w rodzinie (zarówno ofiary jak i sprawcy) są trudną grupą badawczą i wiele z nich ze zrozumiałych względów nie chce wracać do doświadczeń związanych z uczestnictwem w procedurze. Dlatego trudno oczekiwać, aby odrębne badania dedykowane ocenie skuteczności procedury były realizowane regularnie i często. Warto w związku z tym rozważyć stworzenie mechanizmów autoewaluacji, które będą wystarczająco dobrze odpowiadać na potrzeby Zespołu Interdyscyplinarnego, przy jego jednoczesnym minimalnym obciążeniu finansowym, organizacyjnym i czasowym.

Informacje mogłyby być zbierane np. za pomocą krótkich kwestionariuszy dołączonych do Kart (A,C i D) i/lub protokołów ze spotkań grup roboczych. Takie dane powinny być odkładane, np. w teczkach lub od razu w zanonimizowanej formie elektronicznej, dzięki czemu raz na 6-12 miesięcy można by do nich wracać, analizować i generować wyniki (stosunkowo szybko i przy minimalnym obciążeniu ZI).

Zdajemy sobie sprawę, że już teraz członkowie Zespołów Interdyscyplinarnych mają bardzo dużo obowiązków związanych z wypełnianiem

dokumentacji. Dlatego też proponowane przez nas zmiany powinny zostać wypracowane w ścisłej współpracy z osobami zaangażowanym w obsługę procedury. Być może da się wygenerować zmiany, które pozwolą na efektywniejsze zbieranie informacji i jednocześnie będą stanowiły ułatwienie dla osób prowadzących dokumentację w ramach procedury np. w proponowanym przez nas kwestionariuszu mogą zostać zawarte pytania zamknięte zbierające informacje dotychczas umieszczane w części opisowej dokumentacji.

Należy jednocześnie podkreślić, że warunkiem koniecznym dla stworzenia systemu monitorowania i ewaluacji procedury jest dookreślenie celów pośrednich, które powinny zostać zrealizowane aby osiągnąć cel główny (tzn. ustanie przemocy w rodzinie). Pozwoli to na wyznaczenie wystandardyzowanych dla wszystkich przypadków wskaźników, za pomocą których możliwa będzie ocena ich przebiegu oraz działań służb. Podobnie jak w przypadku przygotowania narzędzi, dookreślenie celów powinno być działaniem angażującym osoby bezpośrednio zaangażowane w procedurę. Należy bowiem zadbać o to, aby wszystkie narzędzia monitorujące i ewaluacyjne były konsultowane z osobami, które będą je stosować (a także z osobami, których ten problem dotyczy). Kluczowe jest osiągnięcie kompromisu między przydatnością badawczą narzędzi a ich użytecznością dla Zespołu Interdyscyplinarnego.

7.2. Zaangażowanie służb w procedurę

W zebranych danych opisujących przebieg procedury Niebieskie Karty widoczna jest duża dysproporcja zaangażowania różnych służb. Bardzo duża aktywność widoczna jest w przypadku Ośrodka Pomocy Społecznej oraz policji, znikoma w przypadku **ochrony zdrowia** (dotyczy to zarówno zakładania kart jak i dalszego udziału w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego). Problem ten wydaje się mieć charakter strukturalny – wynikający ze sposobu finansowania pracy lekarzy w ramach kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia. W sytuacji braku możliwości dodatkowego finansowania pracy osób zaangażowanych w procedurę Niebieskie Karty, możliwym do wdrożenia rozwiązaniem jest położenie większego nacisku na edukację i uwrażliwienie na problem przemocy w rodzinie. Z relacji członków Zespołu Interdyscyplinarnego wiemy, że tego typu działania odniosły wymierny skutek w postaci silniejszego zaangażowania pracowników oświaty. Być może doświadczenie to da się powtórzyć w przypadku pracowników ochrony zdrowia, np. podejmując próby współpracy z samorządem lekarskim na poziomie miejskim.

Warto zaproponować również pracownikom ochrony zdrowia skorzystanie z wystandaryzowanych narzędzi w postaci kwestionariuszy szacowania ryzyka oraz algorytmów postępowania ¹⁸.

Jednocześnie należałoby wzmocnić działania edukacyjne skierowane do przedstawicieli policji oraz **wymiaru sprawiedliwości** (sądy, kuratorzy sądowi, prokuratorzy). Z relacji zarówno członków grup roboczych, jak i osób doznających przemocy wynika, że służby te są kluczowe dla skutecznego dążenia do ograniczenia występowania przemocy a ich niezrozumienie dla natury zjawiska może skutkować pogłębieniem się problemu i znacznym utrudnieniem pracy z rodziną.

W przypadku **przedstawicieli oświaty**, należałoby obecnie położyć większy nacisk na realizowanie przez nich działań pomocowych w otoczeniu szkolnym/przedszkolnym oraz objęcie opieką zarówno młodzieży/dzieci doznających przemocy jak i tych, które są świadkami przemocy.

7.3. Grupa odbiorców procedury

Analiza charakterystyki społeczno-demograficznej rodzin podlegających procedurze, wskazuje że istnieje określony profil społeczny jej odbiorców (zarówno sprawców jak i ofiar). Jest ona wdrażana przede wszystkim w przypadku osób o niestabilnej sytuacji zawodowej, wykonujących niskopłatne prace, w przeważającej części dotkniętych problemem alkoholowym. Tymczasem dostępne dane z badań realizowanych na populacji generalnej Polaków i Polek nie wskazują, aby problem przemocy w rodzinie był ograniczony do konkretnej grupy czy klasy społecznej. Naszym zdaniem istnieją dwa główne powody zawężenia grupy odbiorców procedury.

Po pierwsze, procedura jest wszczynana w dużej mierze w przypadku rodzin, które podlegały wcześniejszej kontroli przez służby ze względu na sytuację materialną i/lub sprzężenie różnego typu problemów. W takiej sytuacji łatwiej jest wychwycić zachowania przemocowe, co kończy się założeniem Karty A.

¹⁸ Można tu wykorzystać np. algorytmy wypracowane przez Niebieską Liniję: <https://www.niebieskalinia.pl/algorytmy/dla-ochrony-zdrowia>

Z kolei w środowiskach, które nie podlegają systematycznej kontroli służb, wejście do procedury odbywa się praktycznie wyłącznie z inicjatywy osób poszkodowanych. W badanej przez nas puli spraw było zaledwie kilka takich przypadków. Wpływ na to może mieć brak świadomości obywateli na temat form i natury przemocy w rodzinie (przekonanie, że przemoc dotyczy tylko rodzin gorzej sytuowanych lub brak wiedzy o różnych formach przemocy). Nie bez znaczenia jest też społeczny odbiór Niebieskich Kart jako procedury o charakterze karnym, a nie pomocowym a także jako „usługi” skierowanej do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W rezultacie osoby lepiej sytuowane nie decydują się skorzystać z tego rodzaju wsparcia, wybierając sprywatyzowane formy przeciwdziałania przemocy.

Należy jednocześnie podkreślić, że w procedurze pojawiają się przede wszystkim przypadki związane z występowaniem przemocy fizycznej oraz takie, w których trwa ona od dłuższego czasu. Oznacza to, że przemoc w rodzinie jest „wyłapywana” przez system często dopiero w momencie eskalacji, kiedy staje się już wyraźnie zauważalna dla osób postronnych (np. sąsiadów). Wynika to z wielu przyczyn, wśród których warto wskazać trzy podstawowe: brak świadomości społecznej na temat występowania różnych form przemocy (w odbiorze osób doznających przemocy oraz ich otoczenia przemoc psychiczna czy ekonomiczna może nie być postrzegana jako przemoc), brak przeszkolenia przedstawicieli instytucji pod kątem rozpoznawania mniej „oczywistych” form przemocy (które są oczywiście znacznie trudniejsze do zdiagnozowania) a także stygmatyzacja procedury Niebieskie Karty, która w społecznym odbiorze jest postrzegana jako przeznaczona dla rodzin „patologicznych”.

Aby zmienić ten stan rzeczy konieczne jest dalsze prowadzenie działań edukacyjnych i uświadamiających skierowanych do społeczeństwa. Dotyczy to zarówno samej kwestii przemocy (tak aby osoby jej poddane potrafiły same zdiagnozować swoją sytuację), jak również procedury (w tym przypadku najważniejsze jest przekonywanie, że nie jest ona „karą” wymierzaną przez służby za określone zachowania, ale pomocą skierowaną do wszystkich członków rodziny, w tym osoby stosującej przemoc).

7.4. Podejście dyscyplinujące i pomocowe

Na podstawie zebranych relacji osób uczestniczących w procedurze można postawić tezę, że istnieje silne napięcie pomiędzy dwoma funkcjami procedury Niebieskie Karty – dyscyplinującą oraz pomocową. Sama

konstrukcja procedury tworzy fałszywą dychotomię między „ofiara” a „sprawcą” lekceważąc skomplikowane relacje międzyludzkie, w których role te mogą się przenikać. Przypisanie poszczególnych osób do tych dwóch kategorii może warunkować podejście służb do sposobu pracy z rodzinami, na co wskazywali przedstawiciele grup roboczych.

W przypadku osób doznających przemocy dominuje podejście pomocowe, co jest przez nie same bardzo dobrze oceniane. Osoby doznające przemocy, z którymi przeprowadzone zostały wywiady, podkreślały, że w procedurze spotkały się ze zrozumieniem i miały poczucie wsparcia ze strony przedstawicieli większości służb. Bardzo dobrze oceniane zostały zaoferowane im w ramach procedury zajęcia terapeutyczne, zarówno te realizowane na miejscu, jak i te wyjazdowe ¹⁹.

Z kolei w przypadku sprawców wydaje się, że dominuje podejście dyscyplinujące. Ma to swoje uzasadnienie w charakterystyce spraw prowadzonych w ramach procedury. Wiele z nich dotyczy wielowymiarowej przemocy w bardzo zaawansowanym stadium, w którym konieczne jest podjęcie zdecydowanych i natychmiastowych działań (w takich przypadkach procedura jest często wstępem do prowadzenia sprawy karnej). Ponadto ten typ podejścia wydaje się być oczekiwany przez osoby doznające przemocy - widoczne jest to szczególnie w przypadku pracy dzielnicowych, których interwencje były pozytywnie oceniane gdy potrafili w trakcie wizyt domowych „przywołać sprawcę do porządku”.

Podejście to ma jednak swoje wady - powoduje, że sprawca jest niechętny do uczestnictwa w procedurze, postrzegając ją przede wszystkim jako narzędzie dyscyplinujące i stygmatyzujące go jako przestępcę (na ten problem zwracali też uwagę członkowie grup roboczych). Jeżeli podejmuje działania, to są one motywowane raczej nie wewnętrzną potrzebą zmiany, ale naciskiem ze strony służb oraz strachem przed ewentualną karą. Szczególnie problematyczne jest stosowanie tej samej strategii „wymuszania” współpracy zarówno wobec osób, które zupełnie ją odrzucają jak i tych, które same z siebie chcą zmienić swe zachowanie (te drugie podejście „dyscyplinujące” zniechęca do aktywnego udziału w procedurze).

Potrzebne jest zatem bardziej zindywidualizowane podejście do spraw i położenie większego nacisku na przekonywanie do udziału w procedurze nie tylko poprzez sankcję i przymus (co czasem jest bez wątplenia konieczne), ale również wskazywanie możliwych korzyści i rozbudowanie oferty terapeutycznej dla osób stosujących przemoc.

¹⁹ Należy w tym miejscu podkreślić, że Zespół Interdyscyplinarny na Woli włącza w ofertę procedury NK rozmaite rodzaje wsparcia oferowane przez zaangażowane w nią służby. Osoby doznające przemocy i stosujące przemoc są kierowane do grup czy terapeutów działających przy OPS, poradniach, NGO i tak dalej. Warto podkreślać, że tak szeroka oferta powinna być standardem w przypadku procedury NK, realizowanym w skali całego kraju.

7.5. Informowanie uczestników procedury o jej przebiegu

Wyzwaniem stojącym przed Niebieskimi Kartami – podobnie jak w przypadku większości procedur administracyjnych – jest upodmiotowienie jej uczestników. W przypadku tej procedury jest to szczególnie ważne, gdyż zbudowanie w osobach doznających przemocy poczucia sprawstwa i kontroli nad własną sytuacją jest warunkiem sine qua non dla podjęcia przez nie działań mogących doprowadzić do zmiany sytuacji. Aby wytworzyć to poczucie kontroli nad sytuacją, ofiary potrzebują między innymi dostępu do informacji o postępowaniu, jakie się toczy w ich sprawie oraz przeświadczenia choćby minimalnego wpływu na jego przebieg. Tymczasem z zebranych relacji wynika, że uczestnicy procedury nie zawsze czują się dobrze poinformowani. Nie wiedzą, jakie są kolejne zaplanowane przez Zespół Interdyscyplinarny działania i czego należy się spodziewać po procedurze. Niektóre osoby twierdziły, że nie miały wpływu na kształt wypracowanego dla nich planu pomocy. Jest to szczególnie dotkliwe na samym początku procedury, gdy osoba doznająca przemocy musi się skonfrontować z trudną dla niej sytuacją omawiania jej sprawy na forum grupy roboczej.

Dlatego też należy położyć szczególny nacisk na jak najdokładniejsze informowanie osób doznających przemocy (a także osób stosujących przemoc) o tym, na czym polega procedura, czego mogą się po niej spodziewać i jaki jest przebieg ich spraw (włącznie z krótką relacją na temat tego, jak przebiegały spotkania grup, w których nie uczestniczyły). Jest to szczególnie ważne na samym początku procedury, kiedy uczestnicy procedury wymagają większej uważności i poprowadzenia przez jej kolejne etapy. Należy pamiętać, że procedura Niebieskiej Karty jest dość skomplikowana a jej interdyscyplinarność – choć jest niewątpliwą zaletą – utrudnia zrozumienie jej zasad działania. Bardzo trudno jest odróżnić, jakie działania są podejmowane przez służby w ramach procedury NK, a jakie poza nią. O ile na późniejszych etapach do rozróżnienia nie jest zapewne konieczne, o tyle na samym początku procesu warto zadbać o to, aby jego uczestnicy jak najlepiej zrozumieli, kto działa w ramach Niebieskich Kart i dlaczego. Kluczowe jest również informowanie z wyprzedzeniem o tym, kto uczestniczy w grupie roboczej (a najlepiej – kto zostanie do niej zaproszony). Pozwoli to uniknąć opisywanych w raporcie sytuacji, w których osoby doznające przemocy były bez uprzedzenia stawiane w sytuacji relacjonowania wstydliwych dla nich spraw przed osobami, których się nie spodziewały spotkać na posiedzeniu grupy roboczej.

Z wywiadów z osobami doznającymi przemocy wynika również, że nie mają one pełnej wiedzy na temat oferty wsparcia, na jaką mogą liczyć. Było to dla nich szczególnie trudne w przypadku porad prawnych. Warto być może przygotować krótką informację o tym, na jaką ofertę dodatkową mogą liczyć mieszkanki i mieszkańcy Woli oraz w jakim zakresie i pod jakimi warunkami jest ona bezpłatna. Taką informację można by traktować jako swoiste „regionalne” uzupełnienie informacji zawartych w Karcie B.

7.6. Przeciążenie pracą członków Zespołu Interdyscyplinarnego

Postulowane przez nas skupienie się na terapeutycznym wymiarze pracy z osobami objętymi procedurą i zindywidualizowane podejście do spraw jest niestety trudne do zrealizowania przy obecnym obciążeniu członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Jak pisaliśmy wyżej, jest to problem złożony, wynikający w dużej mierze ze sposobu skonstruowania procedury Niebieskiej Karty i jej finansowania (czy też raczej jego braku) a także z faktu, że wśród procedowanych spraw nadreprezentowane są rodziny znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji (co wiąże się z większym obciążeniem organizacyjnym, czasowym oraz emocjonalnym członków ZI i grup roboczych).

Niestety pośpiech oraz sformalizowane, zbiurokratyzowane podejście, które bywa jego konsekwencją, są natychmiast wyłapywane przez uczestników procedury, negatywnie wpływają na poczucie bezpieczeństwa osób doznających przemocy i podkopują zaufanie do procedury. Przekłada się to z kolei na obniżenie skuteczności Niebieskich Kart.

Przeciążenie ZI ma również wpływ na to, jak szybko zbiera się Zespół od momentu wpłynięcia pierwszej Karty A. Należy tu podkreślić, że Zespół zdiagnozował ten problem i wprowadził procedury, dzięki którym od momentu zgłoszenia sprawy, do momentu jej procedowania przez ZI nie mija więcej czasu niż 14 dni. Warto jednak monitorować czas procedowania, jako jeden z wyznaczników skuteczności procedury (zwłaszcza, że w okresie pomiędzy założeniem Karty A i pierwszym spotkaniem ZI może dochodzić do kolejnych aktów przemocy, które czasami były dokumentowane za pomocą kolejnych kart A). Być może warto ustalić benchmark pozwalający na ocenę procedury pod tym kątem – np. zakładający, że 90% przypadków powinno być procedowanych nie później niż 10 dni po stwierdzeniu występowania przemocy.

Jak wynika z informacji udzielonych nam przez członków Zespołu Interdyscyplinarnego, rzadko zdarza się aby nie podjęto żadnych działań w okresie między wszczęciem procedury a pierwszym spotkaniem grupy roboczej. Zwykle z rodziną kontaktuje się pracownica socjalna bądź policja, których zadaniem jest wstępne rozpoznanie sytuacji. Informacje o takich kontaktach nie są jednak odnotowane w dokumentacji, przez co powstaje wrażenie, że w ciągu pierwszych dni czy tygodni od wszczęcia procedury nic się w sprawie nie dzieje. Rekomendujemy uwzględnianie tych informacji w teczkach rodzin. Prawdopodobnie wystarczyłaby krótka adnotacja na temat tego, kto i kiedy kontaktował się z rodziną przed pierwszym spotkaniem GR czy ZI. Dzięki temu zabiegowi utrwalona zostanie informacja o dobrej praktyce, jaką jest natychmiastowe nawiązanie kontaktu z rodziną. Jednocześnie pozwoli on na lepszą ocenę skuteczności działań procedury Niebieskie Karty w przyszłości.

W przypadku Zespołu Interdyscyplinarnego na Woli podjęto już szereg działań mających na celu zmniejszenie obciążenia jego członków i zwiększenie skuteczności pracy z rodziną (np. poprzez wyodrębnienie Podzespołu Monitorującego). Niemniej jednak jego przeciążenie jest nadal znaczne i wynika niestety przede wszystkim ze sposobu, w jaki zaprojektowany jest sam system (oraz raportowanie w jego ramach). Oznacza to, że ZI na Woli ma ograniczone możliwości poprawy sytuacji w tym zakresie. Warto jednak podjąć próbę systematycznego przeanalizowania obecnych praktyk związanych z biurokracją i raportowaniem w celu znalezienia sposobów ich minimalizacji i racjonalizacji.

Niewątpliwie istotne jest, aby dążyć do wprowadzania systemowych zmian na poziomie ustawodawstwa i rozporządzeń ministerialnych, które będą uwzględniały potrzeby zgłaszane przez Zespoły Interdyscyplinarne. ZI na Woli, jako instytucja o ugruntowanej renomie i pozycji w środowisku, powinien lobbować za ograniczaniem biurokracji, szerokimi konsultacjami z przedstawicielami ZI i ekspertami, informatyzacją systemu stawiającą na pierwszym miejscu zarządzanie nim z poziomu gminy a nie sprawozdawczość oraz przeznaczeniem środków z budżetu państwa na realizację procedury Niebieskie Karty.