

Pięć lat obowiązywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w Polsce: stan gry

Wojciech Burek

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego
ORCID: 0000-0003-2297-081X, e-mail: w.burek@uj.edu.pl

Katarzyna Sękowska-Kozłowska

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Poznańskim Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych PAN
ORCID: 0000-0003-0622-9626, e-mail: k.sekowska-kozłowska@inp.pan.pl

1. Wprowadzenie

Przyjęta w 2011 r. w Stambule Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹ (dalej: Konwencja stambulska) jest jedną z najmłodszych umów międzynarodowych z dziedziny ochrony praw człowieka. Rada Europy, przyjmując kompleksową umowę międzynarodową, której celem jest zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet, podążyła drogą znaną innym organizacjom regionalnym, które mają mandat do zajmowania się prawami człowieka. W 1994 r. w ramach Organizacji Państw Amerykańskich przyjęto Międzyamerykańską Konwencję w sprawie zapobiegania, karania oraz likwidacji przemocy wobec kobiet (tzw. Konwencja Belém do Pará)². W 2003 r. państwa Unii

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 961.

² Organization of American States (OAS), *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women* ("Convention of Belem do Para"), 9 June 1994, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38b1c.html> (dostęp: 10.05.2020).

Afrykańskiej przyjęły Protokół do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów w sprawie praw kobiet w Afryce (tzw. Protokół Maputo)³, który zawiera postanowienia dotyczące również tego zagadnienia⁴.

Prace nad konwencją rozpoczęły się oficjalnie w grudniu 2008 r.⁵, jednak istotnym przełomem w ich przebiegu był głośny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji⁶. Dość powszechnie uznaje się ten wyrok za jeden z ważniejszych i przełomowych w obszarze przemocy domowej⁷, dlatego miejsce przyjęcia Konwencji i pochodzącą od niego jej potoczną nazwę można uznać za symboliczne. Prace nad Konwencją trwały dwa lata. Ostateczna wersja projektu Konwencji została przyjęta na grudniowym spotkaniu Komitetu eksperckiego CAHVIO (Ad Hoc Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence) w 2010 r.⁸ Po jej akceptacji przez Komitet Ministrów RE Konwencja 11 maja 2011 r. została otwarta do podpisu (a następnie ratyfikacji przez zainteresowane strony). Warunkiem wejścia w życie było dokonanie ratyfikacji przez minimum dziesięć państw (art. 75 ust. 3), co nastąpiło wraz z ratyfikacją przez Andorę w kwietniu 2014 r. W konsekwencji Konwencja weszła w życie 1 sierpnia 2014 r.

³ African Union, *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa*, 11 July 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f4b139d4.html> (dostęp: 10.05.2020).

⁴ Impulsem i podstawowym punktem odniesienia dla prac nad wymienionymi umowami międzynarodowymi było oczywiście wcześniejsze stanowisko Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ – zob. General Recommendation No. 19: Violence Against Women (1992) – opublikowane w raporcie Komitetu z 11 sesji – UN Doc. A/47/38 (1993), a następnie zmodyfikowane i uzupełnione w 2017 r. – General Recommendation No. 35: on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19, dostępne m.in. na stronie <https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html> (dostęp: 23.12.2020).

⁵ To wtedy Komitet Ministrów powołał specjalny komitet ekspercki mający za zadanie przygotowanie projektu umowy międzynarodowej, tj. Ad Hoc Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence (dalej: CAHVIO). Komplet materiałów z prac nad konwencją jest dostępny na stronach Rady Europy poświęconych Konwencji stambulskiej – zob. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio> (dostęp: 11.12.2020).

⁶ Skarga nr 33401/02, wyrok z 9.06.2009 r.

⁷ Zob. m.in. E.H. Morawska, *Odpowiedzialność państwa za bierność wobec przemocy domowej i dyskryminację jej ofiar – glosa do wyroku ETPCz z 9.06.2009 r. w sprawie Opuz v. Turcja*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 2, s. 45–52; B.C. Meyersfeld, *Opuz v Turkey: Confirming the State Obligations to Combat Domestic Violence*, European Human Rights Law Review 2009, no. 5, s. 684–693.

⁸ CAHVIO (2010) 27 rev, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593f8f> (dostęp: 11.11.2020).

Polska podpisała Konwencję 18 grudnia 2012 r. Jednak sama ratyfikacja nastąpiła dopiero w 2015 r. (27 kwietnia), natomiast Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 1 sierpnia 2015 r. W 2020 r. minęło zatem 5 lat jej obowiązywania w Polsce.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu Konwencji na prawo polskie oraz wyzwania, jakie nadal stoją przed Polską w związku z jej obowiązywaniem. Istotnym punktem odniesienia dla dokonanej analizy będzie sprawozdanie Polski złożone do rozpatrzenia przez organ konwencyjny – Grupę ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO)⁹ (dalej: sprawozdanie Polski), które zostanie rozpatrzone przez GREVIO w pierwszej połowie 2021 r. Mamy świadomość częstego deprecjonowania Konwencji m.in. ze strony środowiska politycznego, które w 2015 r. przejęło władzę w Polsce¹⁰, a także burzliwego przebiegu procesu ratyfikacyjnego Konwencji stambulskiej w Polsce. Jednak odsyłając w tym zakresie do innych źródeł¹¹, w niniejszym tekście – poza wspomnianymi już wyzwaniami związanymi z implementacją Konwencji w Polsce oraz przedstawieniem zmian, jakie wprowadzono od wejścia w życie Konwencji w stosunku do Polski – uwaga zostanie skupiona głównie na formalnych krokach, które dotychczas podjęto w związku z powtarzającą się krytyką Konwencji w Polsce. Są to mianowicie rozpoczęty proces wypowiedzenia Konwencji oraz trwająca procedura przedłużenia obowiązywania zastrzeżeń złożonych do Konwencji.

2. Charakterystyka Konwencji stambulskiej

Konwencja jest obszernym dokumentem, na który składa się 81 artykułów, poprzedzonych rozbudowaną preambułą oraz uzupełnionych załącznikiem regulującym zakres przywilejów i immunitetów członków mechanizmu monitorującego, tj. GREVIO. Na tle wielu innych umów z zakresu praw człowieka Konwencję

⁹ *Report submitted by Poland pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence* (Baseline Report), GREVIO/Inf(2020)8, received by GREVIO on 26 March 2020, <https://rm.coe.int/grevio-inf-2020-8-eng/pdfa/16809e5394> (dostęp: 11.12.2020).

¹⁰ Tytułem przykładu można wskazać wywiad telewizyjny z prezydentem Andrzejem Dudą z początku 2017 r., w którym prezydent – strażnik Konstytucji, a więc również praworządności – wskazał, że Konwencji stambulskiej należy „przede wszystkim nie stosować” – zob. m.in. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydent-konwencji-antyprzemocowej-nie-stosowac,69273.html> (dostęp: 20.12.2020).

¹¹ Zob. np. K. Sękowska-Kozłowska, *The Istanbul Convention in Poland: between the “war on gender” and legal reform* [w:] J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova, *International Law and Violence Against Women. Europe and the Istanbul Convention*, London–New York 2020, s. 259–276 i literaturę tam powołaną.

z pewnością wyróżnia jej daleko idąca szczegółowość. Konwencja stambulska składa się z dwunastu rozdziałów. Pierwsze cztery rozdziały mają charakter ogólny. W rozdziale pierwszym przedstawiono cele Konwencji (art. 1), zakres jej zastosowania (art. 2), definicje (art. 3) oraz wskazano podstawowe obowiązki z niej wynikające (art. 4–6). Rozdział drugi jest *de facto* dalszym rozwinięciem ostatnich kilku przepisów rozdziału poprzedzającego, tj. zawiera dalsze wytyczne dla państw-stron, wskazując obowiązek: prowadzenia kompleksowej i skoordynowanej polityki (art. 7), przeznaczenia stosownych środków finansowych (art. 8), współpracy oraz wspierania organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego (art. 9), wyznaczenia instytucji koordynującej/ych (art. 10) oraz gromadzenia i analizowania danych (art. 11). Rozdział trzeci jest poświęcony zapobieganiu (art. 12–17), wskazując m.in. na konieczność podnoszenia świadomości, prowadzenia działań edukacyjnych czy też obowiązek współpracy z sektorem prywatnym, w tym z mediami. Natomiast rozdział czwarty (art. 18–28), zatytułowany „Ochrona i wsparcie”, dotyczy zasad i systemu wsparcia ofiar przemocy, w tym m.in. wskazuje się w nim na konieczność niesienia pomocy w składaniu skarg, istnienia sieci bezpiecznych schronisk oraz dostępność telefonów zaufania.

Rozdział piąty „Prawo materialne” zawiera postanowienia zarówno z zakresu prawa cywilnego (art. 29–32), m.in. kwestie odszkodowania oraz cywilnych konsekwencji przymusowych małżeństw, jak i prawa karnego (art. 33–47), m.in. obowiązek sankcjonowania przemocy psychicznej, zmuszania do przymusowych małżeństw oraz przymusowej aborcji i sterylizacji, a także przemocy seksualnej, w tym gwałtu. Uzupełnieniem tego rozdziału są postanowienia dotyczące uznawania wyroków innych państw-stron (art. 47) oraz zakazu stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów (art. 48). Natomiast w rozdziale szóstym uregulowano zagadnienia związane z postępowaniem przygotowawczym oraz innymi aspektami proceduralnymi, w tym związanymi ze stosowaniem środków ochronnych (art. 49–58). Zwięzły rozdział siódmy (art. 59–61) dotyczy zagadnień związanych z migracją oraz ochroną międzynarodową, w tym odwołuje się do obowiązków wynikających z zasady *non-refoulement*. Kolejne kilka przepisów (art. 62–65) poświęcono zasadom i zakresowi współpracy międzynarodowej.

Rozdział dziewiąty (art. 66–70) powołuje mechanizm monitorujący – GREVIO. Trzy ostatnie rozdziały poświęcono ogólnym zagadnieniom z zakresu prawa traktatów, tj. wyraźnie wskazano, że Konwencja nie wpływa na wcześniejsze i przyszłe umowy państw-stron, jak też nie wyklucza możliwości pogłębiania zobowiązań i współpracy w ramach porozumień między jej stronami (rozdział dziesiąty – art. 71), uregulowano możliwość przyjmowania poprawek (rozdział jedenasty – art. 72) oraz uregulowano inne zagadnienia końcowe (m.in. rozwiązywanie sporów, podpisanie i wejście w życie, przystąpienie, zastrzeżenia, wypowiedzenie,

notyfikacja) – rozdział dwunasty (art. 73–81).

3. Implementacja Konwencji w Polsce: najważniejsze wyzwania

Omawiając deficyty w procesie realizacji obowiązków nałożonych na polskie władze przez Konwencję stambulską, w pierwszym rzędzie należy wskazać na brak systemowego podejścia do problemu przemocy wobec kobiet. Artykuł 7 Konwencji zobowiązuje państwa-strony do ustanowienia i wdrożenia ogólnokrajowej, kompleksowej i skoordynowanej polityki na rzecz przeciwdziałania wszystkim formom przemocy wobec kobiet objętych Konwencją. Strony są zobowiązane do wyznaczenia lub ustanowienia instytucji odpowiedzialnej za prowadzenie takiej polityki (art. 10) oraz przeznaczenia odpowiednich środków finansowych (art. 8). Działania w tej dziedzinie powinny być podejmowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 9).

Należy stwierdzić, że władze polskie nie prowadzą kompleksowej polityki na rzecz przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Temat jako taki nie funkcjonuje na agendzie rządowej. Nie wyznaczono organu, który byłby odpowiedzialny za koordynowanie działań w tym zakresie¹², nie istnieje żaden specjalny budżet na realizację zadań. Sprawozdanie złożone przez rząd polski do GREVIO jasno pokazuje, że jedynym obszarem objętym Konwencją, w którym dostrzegana jest potrzeba prowadzenia jakichkolwiek bardziej skoordynowanych działań, jest przemoc domowa¹³. Jedynie w odniesieniu do przemocy domowej funkcjonuje cykliczny, krajowy program przeciwdziałania¹⁴ oraz wyodrębnione zostały jakiegokolwiek fundusze, które można wskazać jako środki finansowe przeznaczone na działania związane z realizacją zadań określonych w Konwencji¹⁵. Jednocześnie jest to obszar, który pokazuje jak w soczewce proces odsuwania organizacji społecznych działających na rzecz praw kobiet od jakichkolwiek form współpracy, co jest tylko jednym z symptomów ograniczania aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce¹⁶. Dość wspomnieć o pozbawianiu dostępu do funduszy publicznych organizacji zajmujących się od lat udzielaniem wsparcia ofiarom przemocy, m.in. w oparciu o argument, że

¹² Mógłby to być przykładowo Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. Urząd ten odegrał istotną rolę w procesie przygotowania do ratyfikacji Konwencji stambulskiej przez Polskę.

¹³ Zob. sprawozdanie Polski, s. 9–17.

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzynie-na-lata-2014-2020> (dostęp: 20.12.2020)

¹⁵ Sprawozdanie Polski, s. 17–18.

¹⁶ Zob. A. Płoszka, *Shrinking Space for Civil Society: A Case Study of Poland*, European Public Law 2020, nr 4.

działania kierowane do kobiet mają charakter dyskryminujący¹⁷, bądź o zaniechaniu lub znacznym ograniczeniu konsultacji społecznych w omawianym obszarze¹⁸.

Polskie sprawozdanie do GREVIO pokazuje, że w opinii władz obszar objęty Konwencją sprowadza się przede wszystkim do przemocy domowej¹⁹. Jednocześnie przemoc domowa jest postrzegana w prawie i praktyce jako problem neutralny płciowo, bez uwzględnienia faktu, że dotyka on w przeważającym stopniu kobiety²⁰. Choć strony są zachęcane do stosowania postanowień Konwencji w odniesieniu do wszystkich ofiar przemocy domowej, Konwencja wyraźnie opiera się na założeniu, że przemoc domowa jest formą przemocy, która w dominującym stopniu dotyka kobiety i u której podstaw leży nierówność płci, a zatem władze zobowiązane są poświęcić szczególną uwagę kobietom jako ofiarom przemocy (art. 2 Konwencji). Ze sprawozdania krajowego wynika natomiast, że przemoc domowa jest postrzegana przede wszystkim jako zagrożenie dla rodziny²¹, problem społeczny związany m.in. z nadużywaniem alkoholu, nie zaś jako przejaw nierówności płci, który wymaga podjęcia skoordynowanych i kompleksowych działań zarówno na rzecz skutecznej

¹⁷ Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (dalej: Raport RPO), https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf (dostęp: 19.11.2020).

¹⁸ Niekiedy konsultacje odbywają się na niejasnych zasadach. Przykładowo podczas przygotowywania sprawozdania rządu dla GREVIO nie odbyły się konsultacje z organizacjami działającymi na rzecz kobiet. W świetle informacji przedstawionych w sprawozdaniu jedyną organizacją, której uwagi uwzględniono przy jego tworzeniu, było Ordo Iuris, zob. sprawozdanie Polski do GREVIO, s. 8.

¹⁹ Termin „przemoc domowa” jest używany w artykule zamiennie z terminem „przemoc w rodzinie”, który jest stosowany przez polskiego ustawodawcę.

²⁰ Zob. np. wyniki szeroko zakrojonych badań dotyczących sytuacji w państwach członkowskich UE, zleconych przez Agencję Praw Podstawowych UE (*Przemoc wobec kobiet. Badania na poziomie Unii Europejskiej*, Agencja Praw Podstawowych UE, Luksemburg 2014, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_pl.pdf), które potwierdzają szokującą skalę problemu, wskazując w syntetycznym streszczeniu, że: „W ciągu 12 miesięcy poprzedzających rozmowy prowadzone w ramach badania około 8% kobiet doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej, natomiast jedna na trzy kobiety doświadczyła pewnej formy napaści fizycznej lub napaści na tle seksualnym od czasu ukończenia 15. roku życia” – zob. s. 9 powołanego wyżej raportu. Innym na to dowodem jest np. okoliczność, że w 2019 r. mężczyźni stanowili blisko 95% skazanych z powodu stosowania przemocy w rodzinie na podstawie art. 207 k.k., zob. Dane statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> (dostęp: 21.12.2020), s. 21.

²¹ Jest dość symptomatyczne, że w sprawozdaniu Polski do GREVIO słowo „rodzina” zostało użyte 775 razy, blisko siedem razy częściej niż „kobieta”.

eliminacji przemocy, jak i poprawy sytuacji kobiet w różnych dziedzinach: od rynku pracy, poprzez zbalansowany podział obowiązków domowych po zwiększoną partycypację polityczną²².

Oczywiście problem braku spojrzenia na problem przemocy domowej z perspektywy praw kobiet nie jest niczym nowym, już w trakcie prac nad ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2005 r.²³ odrzucono szereg propozycji złożonych przez ówczesną Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, która była inicjatorką i autorką projektu tej ustawy²⁴. Zważywszy jednak na kampanię przeciwko Konwencji stambulskiej i rzekomej „ideologii gender” prowadzoną przez środowisko polityczne sprawujące aktualnie władzę w Polsce, można dostrzec, że pomijanie i deprecjonowanie kwestii równości płci jest elementem szerszej strategii wypierania społeczeństwa opartego na prawach człowieka przez populistyczny, skrajnie konserwatywny projekt, którego jednym z filarów jest powrót do „tradycyjnych” i prorodzinnych wartości²⁵.

Odchodząc od kwestii światopoglądowych, należy zauważyć, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie jest wciąż obszarem, który wymaga gruntownych reform. W ramach niniejszego artykułu nie sposób odnieść się do problemu całościowo, można jedynie zasygnalizować potrzebę zmian systemowych związanych m.in. z usprawnieniem systemu „Niebieskiej Karty”, zwiększeniem skali działań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców czy wzmocnieniem skuteczności pomocy oferowanej ofiarom²⁶. Konieczne są także zmiany legislacyjne w celu dostosowania polskiego prawa do standardów przewidzianych przez Konwencję stambulską. W szczególności należy wskazać na potrzebę rozszerzenia ustawowej definicji sprawcy przemocy w rodzinie o byłych małżonków lub partnerów²⁷ oraz wprowadzenia ochrony przed przemocą ekonomiczną²⁸.

²² Szerzej: A. Krizsan, E. Pap, *Comprehensive and co-ordinated approach. An assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence*, Council of Europe 2016, <https://rm.coe.int/168064ecd8> (dostęp: 19.12.2020).

²³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 180, poz. 1493, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 218 ze zm.

²⁴ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 46–51.

²⁵ Szerzej np. E. Korolczuk, A. Graff, *Worse than communism and nazism put together: War on Gender in Poland* [w:] *Anti-gender Campaigns in Europe: mobilizing against equality*, red. R. Kuhar, D. Paternotte, London–New York 2017.

²⁶ Zob. wyniki kontroli NIK z 2016 r.: pomoc osobom dotkniętym przemocą domową, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf> (dostęp: 22.12.2020).

²⁷ Zob. definicje „członka rodziny” oraz „przemocy w rodzinie” sformułowane w art. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

²⁸ *Rekomendacje. Przemoc ekonomiczna w związkach. Propozycje zmian w prawie oraz działań służących przeciwdziałaniu i zwalczaniu zjawiska przemocy ekonomicznej*, Instytut Spraw Publicznych 2015, <http://www.rownoseplci.pl/publikacje,1,25.html> (dostęp: 22.12.2020).

Drugim obszarem wymagającym reform jest niewątpliwie przeciwdziałanie przemocy seksualnej. Także tutaj prawo polskie odbiega od standardów konwencyjnych, bowiem Konwencja opiera się na przesłance braku zgody na daną czynność seksualną jako kryterium definiowania przemocy seksualnej, w tym gwałtu²⁹. Definicja zgwałcenia zawarta w polskim kodeksie karnym opiera się natomiast na założeniu, że działanie sprawcy musi nosić znamiona przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu³⁰. Oznacza to zatem, że na gruncie polskiego prawa nie wystarczy ustalenie, że ofiara nie wyraziła zgody na daną czynność seksualną – zakłada się, że sprawca musiał pokonać jej opór poprzez zastosowanie przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu³¹. Rewizji wymagają także przepisy dotyczące molestowania seksualnego. W obecnym stanie prawnym ochrona cywilnoprawna przed molestowaniem seksualnym przysługuje jedynie w obszarze dostępu do usług oferowanych publicznie, zabezpieczenia społecznego i szeroko rozumianej sfery zatrudnienia³². Konwencja stambulska nie wymaga, by państwa-strony stosowały karnoprawną reakcję na molestowanie seksualne³³, jednak powinny zaoferować instrumenty prawne umożliwiające skuteczne reagowanie na jakąkolwiek formę niepożądanych zachowań o charakterze seksualnym. Obecnie, jak wspomniano, środki ochrony umożliwiające reagowanie na tę formę przemocy są ograniczone do wybranych obszarów, a inne instrumenty, które mogą być ewentualnie wykorzystane (np. powództwo o ochronę dóbr osobistych lub ściganie z oskarżenia prywatnego), nie są adekwatne do tego typu spraw³⁴. Przykładem obszaru, który pokazuje pilną potrzebę wprowadzenia odpowiednich narzędzi ochrony przed molestowaniem seksualnym, jest chociażby środowisko uniwersyteckie³⁵. Jednym z podstawowych rozwiązań byłaby

²⁹ Art. 36 Konwencji stambulskiej. Zob. również uwagi do tego przepisu zawarte w Raporcie wyjaśniającym do Konwencji – *Explanatory report*, Istanbul, 11.05.2011, CETS – No. 210, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a> (dostęp: 29.12.2020).

³⁰ Art. 197 § 1 k.k. (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm., dalej: k.k.).

³¹ M. Płatek, *Zgwałcenie. Gdy termin nabiera nowej treści. Pozorny brak zmian i jego skutki*, Archiwum Kryminologii 2018, nr XL, s. 299.

³² Na podstawie przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania.

³³ Zob. art. 40 Konwencji stambulskiej.

³⁴ Raport RPO, s. 44.

³⁵ Zob. *Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2018, nr 5, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%C5%9Bwiadczenie%20molestowania%20w%C5%9Br%C3%B3d%20studentek%20i%20student%C3%B3w%2C%202018.pdf> (dostęp: 22.12.2020).

nowelizacja tzw. ustawy wdrożeniowej i rozciągnięcie zakazu molestowania seksualnego na wszystkie sfery życia społecznego³⁶.

Wychodząc poza sferę stanowienia prawa, należy zauważyć, że jednym z kluczowych problemów, zarówno w odniesieniu do przemocy seksualnej, jak i innych form przemocy wobec kobiet, jest brak profilaktyki. Konwencja kładzie nacisk na potrzebę edukowania i kształtowania postaw społecznych, w których nie ma przyzwolenia na dyskryminację i przemoc wobec kobiet³⁷. Szczególnie alarmujący jest brak odpowiedniej edukacji szkolnej, włączając w to brak obowiązkowej, nowoczesnej edukacji seksualnej, która stanowi podstawę profilaktyki nadużyć seksualnych³⁸. Niezbędna jest zmiana podejścia do przemocy seksualnej i polemizowanie z wciąż funkcjonującymi mitami i stereotypami, począwszy od utożsamiania sprawcy z „obcym w ciemnym zaułku” (podczas gdy do większości nadużyć seksualnych dochodzi wobec osób znanych, włączając w to partnerów) po obwinianie ofiary o sprowokowanie gwałtu poprzez ubiór, zachowanie czy tryb życia³⁹. Systemowe działania profilaktyczne są niestety zastępowane przez podnoszenie sankcji karnych czy inne rozwiązania noszące znamiona populizmu penalnego⁴⁰, które nie skutkują zmniejszeniem poziomu przestępczości.

4. Zmiany dokonane w związku z implementacją Konwencji stambulskiej w Polsce

Pomimo wskazanych deficytów, nie ulega wątpliwości, że Konwencja stambulska ma wpływ na kształt polskiego prawa i przyczyniła się do wprowadzenia kilku istotnych zmian. Wprowadzenie trybu ścigania z urzędu dla przestępstwa zgwałcenia było pierwszą z nich. Na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r.⁴¹ został uchylony art. 205 k.k., który przewidywał ściganie na wniosek przestępstw z art. 197, art. 198 oraz art. 199 § 1 k.k. Zmiana trybu ścigania przestępstwa zgwałcenia została

³⁶ RPO, s. 46.

³⁷ Art. 12, 13 i 14 Konwencji stambulskiej.

³⁸ Zob. A. Długocińska, *Rola wczesnej edukacji seksualnej w odniesieniu do Standardów edukacji seksualnej w Europie WHO w profilaktyce nadużyć seksualnych*, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka 2020, vol. 19, nr 2.

³⁹ Zob. np. D. Woźniakowska-Fajst, *Obwinianie ofiary – poznać zjawisko, zrozumieć mechanizm* [w:] M. Niełacznna, P. Ostaszewski Paweł, A. Rzepliński (red.), *Zmierzyć i zrozumieć przestępczość. Tom jubileuszowy ofiarowany Profesor Beacie Gruszczyńskiej*, Warszawa 2020.

⁴⁰ Zob. J. Dembiński, *Przejawy populizmu penalnego w rozwiązaniach prawnokarnych z zakresu przestępczości przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, Biuletyn Kryminologiczny 2019, nr 26.

⁴¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. poz. 849.

podyktowana treścią art. 55 Konwencji stambulskiej, który nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia ścigania z urzędu przemocy seksualnej oraz innych form przemocy wobec kobiet⁴². Ujęcie to wynika z założenia, że to nie na ofercie powinien spoczywać w takich sytuacjach ciężar dochodzenia sprawiedliwości, lecz na państwie⁴³.

Kolejne istotne zmiany łączą się z zapewnieniem środków ochronnych dla ofiar oraz świadków zgodnie ze standardami określonymi w art. 56 Konwencji stambulskiej. Artykuł ten dotyczy zagwarantowania odpowiedniej ochrony na wszystkich etapach postępowania przygotowawczego i sądowego w odniesieniu do ofiar wszystkich rodzajów przemocy objętej Konwencją. Zmiany wprowadzone we wspomnianej ustawie z 2013 r. dotyczą szczególnego trybu postępowania w przypadku ofiar zgwałcenia oraz innych przestępstw seksualnych określonych w art. 197–199 k.k. W świetle art. 185c k.p.k.⁴⁴ pokrzywdzeni tymi przestępstwami mogą być przesłuchiwani tylko raz w czasie całego postępowania. Przesłuchanie przeprowadza sąd na posiedzeniu z udziałem biegłego psychologa, następnie w czasie rozprawy głównej odtwarzane jest nagranie z przesłuchania oraz odczytany zostaje protokół. Przepis ten ma na celu uchronienie ofiary przed ponowną konfrontacją z domniemanym sprawcą. Przed wtórną wiktyimizacją ma za zadanie także chronić dodany nowelizacją z 2019 r.⁴⁵ wymóg, by przesłuchanie odbyło się nie później niż w terminie 14 dni od wpływu wniosku do sądu. Do zmiany tej przyczyniły się liczne interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał, że w praktyce czas oczekiwania przez ofiary zgwałcenia na przesłuchanie był nadmiernie wydłużony, wynosząc w niektórych przypadkach nawet 3 miesiące od momentu złożenia zawiadomienia o przestępstwie⁴⁶.

Ostatnia z najważniejszych zmian została wprowadzona w 2020 r. poprzez włączenie do polskiego systemu prawnego instytucji policyjnego nakazu eksmisy oraz zakazu zbliżania się dla sprawców przemocy domowej. Idea zapewnienia tego typu środka nie jest nowa. Już pierwotny projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zakładał stworzenie instrumentu, który będzie umożliwiał

⁴² Obowiązek ten dotyczy form przemocy określonej w art. 35–39 Konwencji stambulskiej, czyli przemocy fizycznej, przemocy seksualnej, przymusowego małżeństwa, okaleczania narządów płciowych kobiet oraz przymusowej aborcji i sterylizacji.

⁴³ Explanatory report, pkt 279.

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 poz. 534).

⁴⁵ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1694.

⁴⁶ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 września 2016 r., BPK.518.5.2015, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MS%20ws.%20prze-rs%C5%82uchania%20w%20trybie%20art.185%20k.pk_.pdf (dostęp: 20.12.2020).

natychmiastową izolację sprawcy od ofiary⁴⁷. Po nieudanej próbie jego wprowadzenia, przez wiele lat zarówno organy, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁸ czy Najwyższa Izba Kontroli⁴⁹, jak i międzynarodowe organy ochrony praw człowieka⁵⁰ oraz organizacje pozarządowe⁵¹, wskazywały na pilną potrzebę zagwarantowania środka, który w sytuacji bezpośredniego niebezpieczeństwa zapewni ochronę ofierze, umożliwiając jej jednocześnie pozostanie we własnym domu. Postulat ten został spełniony dopiero niedawno poprzez wyposażenie policji i Żandarmerii Wojskowej w możliwość wydania wobec sprawcy nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zamieszkiwanego lokalu lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą w rodzinie⁵².

Choć obecne władze odcinają się od Konwencji stambulskiej, można stwierdzić, że przyczyniła się ona do wprowadzenia tego instrumentu, przy czym został on ustanowiony nie tyle „w imię” Konwencji, co „wbrew” niej, w celu zademonstrowania skuteczności polskiego prawa. Na intencje te czytelnie wskazuje komentarz wiceministra sprawiedliwości M. Romanowskiego na temat przyjętego środka: „działalność Ministerstwa Sprawiedliwości i ministra Ziobro jest ukierunkowana na sprawne zwalczanie przestępczości i pomoc ofiarom. Nie kierujemy się ideologią, którą przesycona jest Konwencja Stambulska, ale realnymi działaniami. W mojej ocenie projekt ustawy antyprzemocowej potwierdza, że Konwencja Stambulska z prawnego punktu widzenia jest zbędna. Standard ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem w ustawie przyjętej przez Sejm jest wyższy niż

⁴⁷ S. Spurek, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁸ Zob. np. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r., XI.518.1.2019.AS, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20nowelizacji%20ustawy%20o%20przeciwdzia%C5%82aniu%20przemocy%20w%20rodzinie.pdf> (dostęp: 20.12.2020).

⁴⁹ Wyniki kontroli NIK z 2016 r.: pomoc osobom dotkniętym przemocą domową, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf> (dostęp: 20.12.2020).

⁵⁰ Zob. np. Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland (CEDAW 2014), CEDAW/C/POL/CO/7-8.

⁵¹ Zob. np. Alternative report on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) submitted to the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW Committee) by KARAT Coalition in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations on behalf of CEDAW Coalition of Polish NGOs (2014), https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT_CEDAW_NGO_POL_16521_E.pdf (dostęp: 20.12.2020).

⁵² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm., art. 15aa i n.

w Konwencji Stambulskiej⁵³. Jednocześnie trzeba podkreślić, że twierdzenie to nie znajduje poparcia w kształcie uchwalonej regulacji. O ile wprowadza ona ważne i długo oczekiwane rozwiązania, o tyle nie jest wolna od mankamentów i nie tylko nie wykracza poza standard przyjęty w Konwencji stambulskiej, ale też nie w pełni go realizuje⁵⁴. Warto chociażby zauważyć, że na mocy art. 52 Konwencji stambulskiej państwa-strony mają obowiązek umożliwić nałożenie na sprawcę do-
rażnego zakazu kontaktowania się z ofiarą. Tymczasem przyjęty przez polskiego ustawodawcę policyjny zakaz zbliżania się ograniczony jest do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, a nie dotyczy ofiary przemocy jako takiej oraz osób znajdujących się pod jej opieką (np. dzieci). Tak więc w przypadku opuszczenia przestrzeni określonej w zakazie (np. w celu wyjścia do pracy lub do szkoły) ofiary przemocy domowej nie są już chronione na podstawie tego mechanizmu.

5. Prace nad wypowiedzeniem Konwencji stambulskiej przez Polskę

Pod koniec lipca 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło formalnie z wnioskiem do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (a więc ministerstwa odpowiedzialnego za stosowanie Konwencji w Polsce) o rozpoczęcie prac zmierzających do wypowiedzenia Konwencji stambulskiej przez Polskę. Na konferencji prasowej informującej o złożeniu wniosku krytykowano Konwencję m.in. za „wprowadzone szkodliwe rozwiązania ideologiczne”, w tym „pojęcie tzw. płci społeczno-kulturowej stawiane w opozycji do płci biologicznej. Wedle tej koncepcji, biologia nie determinuje tego, czy ktoś jest kobietą, czy mężczyzną, tylko jest to kwestią wyboru społeczno-kulturowego, którego każdy może dokonać. Wiąże się z tym założenie, że należy zmieniać edukację dzieci w szkołach”. Wskazano również, że „zapisy Konwencji Stambulskiej promują ideologię gender i są sprzeczne m.in. z zapisanym w Konstytucji RP prawem rodziców do wychowania dzieci, zapewnienia im wychowania moralnego czy religijnego zgodnie z własnymi przekonaniami”⁵⁵. Wniosek nie spotkał się z akceptacją całego rządu, ponieważ swoistą odpowiedzią Prezesa Rady Ministrów nań było ekspresowe przygotowanie przez pracowników

⁵³ <https://pap-mediaroom.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ms-ustawa-antyprzemocowazwieksza-ochrone-ofiar-i-wprowadza-natychmiastowe> (dostęp: 20.12.2020)

⁵⁴ Zob. szczegółowe uwagi zawarte w stanowisku RPO z dnia 9 czerwca 2020: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Senatu%20ws.%20zmian%20co%20do%20przemocy%20domowej%2C%20%20%20%20%209.06.2020.pdf> (dostęp: 20.12.2020).

⁵⁵ Zob. oficjalną informację ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości – <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-konwencja-stambulska-powinna-zostac-wypowiedziana-poniewaz-jest-sprzeczna-z-prawami-konstytucyjnymi> (dostęp: 17.11.2020).

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności Konwencji z Konstytucją RP⁵⁶. Komentatorzy polityczni wskazywali, że decyzja ta jest sposobem na odsunięcie w czasie tematu, wokół którego nie ma zgody w ramach rządu oraz środowiska Zjednoczonej Prawicy⁵⁷.

Premier w swoim wniosku z 30 lipca 2020 r. wniósł o zbadanie zgodności:

- 1) Konwencji stambulskiej, „w zakresie, w jakim tłumaczenie opublikowane w Dzienniku Ustaw jest niezgodne z tekstem autentycznym”, z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz art. 91 ust. 1 (zasada, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowana bezpośrednio) Konstytucji RP;
- 2) art. 6 (obowiązek prowadzenia polityki uwzględniającej kwestię płci), art. 12 (m.in. zobowiązanie, „by promować zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji i innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn”), art. 14 (zobowiązania w obszarze edukacji), art. 18 (zobowiązania ogólne w obszarze ochrony i wsparcia ofiar), art. 49 ust. 2 (obowiązek – po uwzględnieniu podstawowych zasad praw człowieka oraz przy uwzględnieniu aspektu płci w pojmowaniu przemocy – przyjęcia koniecznych środków i działań w celu dochodzenia i ścigania przestępstw uregulowanych Konwencją), art. 60 (uwzględnienie uwarunkowania płci, jak podstawy wniosku o statusu uchodźcy) Konwencji z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP („władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonania religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”);
- 3) art. 14 Konwencji (zobowiązania w obszarze edukacji) z art. 48 ust. 1 (prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem) i art. 25 ust. 3 („stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”) Konstytucji RP.

Blisko dwa miesiące później Premier złożył zmodyfikowaną wersję wniosku, częściowo zmieniając zarzuty nr 2 i 3 pierwotnego wniosku, a także dodając nowe. Odnosnie do pkt 2 pierwotnego wniosku modyfikacja jest dość kosmetyczna – w miejsce wniosku o niezależne zbadanie zgodności m.in. art. 6 oraz art. 12 Konwencji

⁵⁶ Sprawa K 11/20 – tekst wniosku oraz inne pisma dotychczas złożone w sprawie dostępne na stronie internetowej TK: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=documenty&sygnatura=K%2011/20> (dostęp: 23.12.2020).

⁵⁷ Zob. m.in.: <https://www.rp.pl/Opinie/200739977-Michal-Szuldrzynski---Przerzucanie-goracego-kartofla.html> (dostęp: 21.12.2020).

z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że zbadania wymaga art. 6 w zw. z art. 12 Konwencji. Natomiast w kontekście pkt 3 zmodyfikowano wniosek, wskazując na konieczność zbadania zgodności art. 14 Konwencji nie tylko z art. 48 ust. 1 oraz art. 25 ust. 3, ale również z art. 53 ust. 3 Konstytucji RP („Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem”). Dodatkowo rozszerzono wniosek o dwa nowe zarzuty. Po pierwsze, wezwano TK do stwierdzenia, że art. 6 w zw. z art. 14, art. 18, art. 49 ust. 2, art. 60 Konwencji stambulskiej są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego), „ponieważ narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo prawne jednostki oraz zasadę jednoznaczności prawa”. Po drugie, wskazano, że art. 6 Konwencji stambulskiej jest niezgodny z art. 32 (równość wobec prawa, zakaz dyskryminacji) oraz art. 33 (równość kobiet i mężczyzn) Konstytucji RP.

Analizując argumentację zawartą w obu wnioskach, można dojść do wniosku, że podstawą wszystkich zarzutów jest całkowite odrzucenie i niezrozumienie pojęcia *gender*. Szczególnie jasno wybrzmiewa to w zmodyfikowanym wniosku, gdzie wnioskodawca wskazuje, że „podstawowe znaczenie ma art. 6 Konwencji, który nakazuje uwzględniać perspektywę płci społeczno-kulturowej w procesie wdrażania Konwencji. Pozostałe zakwestionowane unormowania są tymi, które właśnie powinny być wdrażane z uwzględnieniem owego ideologicznego konstruktów, jakim jest płć społeczno-kulturowa. Inne zarzuty *de facto* oparte są na tym samym argumentacie – gender/płć społeczno-kulturowa jest fałszywym, ideologicznym konstruktem, dlatego też wymóg odwoływania się do tego pojęcia, wynikający z Konwencji jest sprzeczny z szeregiem wskazanych przepisów konstytucyjnych”. Zdaniem wnioskodawcy „dochodzi do relatywizacji kategorii płci w całym tym akcie prawnym oraz do oderwania rozumienia płciowości człowieka od kryteriów empirycznych pochodzenia biologicznego”.

W świetle powyższego trudno prowadzić naukową polemikę z argumentacją Premiera. Jeśli ktoś uważa, że pojęcie *gender*⁵⁸ jest elementem neutralnej światopoglądowo akademickiej koncepcji (w tym również kategorią języka prawnego i prawniczego), to zupełnie inaczej ocenia samą Konwencję. *Gender* jest pożytecznym pojęciem, pozwalającym lepiej opisać i zrozumieć relacje między płciami i istotę samej płci, tj. zawierającą – oprócz oczywistych różnic wynikających z płci biologicznej, a więc determinowanej genetycznie – również aspekt społeczno-kulturowy, czyli zestaw odmiennych zachowań i postaw przypisywanych kobietom i mężczyznom w danym społeczeństwie. W tym kontekście posłużenie się pojęciem *gender* ma na

⁵⁸ Termin *gender* z braku odpowiednika w języku polskim jest tłumaczony jako „płć społeczno-kulturowa” (art. 3 Konwencji stambulskiej).

celu lepsze zrozumienie przyczyn i niestety nierzadko bezkarności/przyzwolenia dla przemocy wobec kobiet. Trudno polemizować ze skrajnymi poglądami krytyków *gender*, którzy swoją fobię w stosunku do tego pojęcia podnieśli do takiego poziomu, że z pojęciem tym utożsamiane są również m.in. pedofilia, zoofilia czy też tzw. seksualizacja dzieci⁵⁹. Gdy nie ma zrozumienia odnośnie do podstawowych pojęć, to w konsekwencji dalszy dialog jest bardzo utrudniony albo wręcz niemożliwy.

Dużo łatwiej wskazać błędy i wątpliwości formalne związane z wnioskiem Premiera. Na takie słusznie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, który zdecydował się przystąpić do postępowania przed TK. RPO złożył dotychczas dwa pisma w sprawie. Pierwsze w sierpniu 2020 r., odpowiadając na pierwotny wniosek, a drugie we wrześniu 2020 r., ustosunkowując się do modyfikacji wniosku przez Premiera⁶⁰. Odnośnie do pierwotnego wniosku zauważył w szczególności, że TK nie ma kompetencji do oceny zgodności ratyfikowanej umowy międzynarodowej z jej tłumaczeniem, a sam wniosek w wersji pierwotnej nie został właściwie uzasadniony, w tym np. wskazano ogólnie na kilka bardzo rozbudowanych przepisów Konwencji, nie precyzując, w jakim zakresie są niezgodne z przepisami Konstytucji RP, a także pominięto przedstawienie wykładni wątpliwych przepisów oraz przepisów mających stanowić wzorzec kontroli. W tym kontekście RPO wezwał TK do umorzenia postępowania. W przypadku jednak odmiennej decyzji RPO odniósł się również do pozostałych zarzutów, ponownie słusznie wskazując, że przywołane przepisy nie naruszają polskiej Konstytucji, a krytyka Premiera opiera się na błędnym zrozumieniu założeń i celów Konwencji. Na koniec swojego stanowiska Rzecznik wskazał, że „warto zwrócić uwagę na treść deklaracji złożonej przez polski rząd podczas podpisywania Konwencji i podtrzymanej w późniejszym procesie ratyfikacji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska wskazała, że Konwencja będzie stosowana „zgodnie z zasadami i postanowieniami Konstytucji”. W ocenie Rzecznika żaden z przepisów Konwencji nie stoi w sprzeczności z normami konstytucyjnymi, jednak powyższa deklaracja – traktowana jako ogólna reguła interpretacyjna – jest dodatkową gwarancją wystarczającą dla zapewnienia, że żadne z wartości konstytucyjnych nie zostaną pominięte, ani naruszone w związku z realizacją postanowień Konwencji”. W drugim piśmie RPO podtrzymał swoje stanowisko. Dodatkowo jednak jeszcze mocniej odniósł się do kwestionowanego przez premiera pojęcia *gender*, wskazując m.in. na taką – wydawałoby się oczywistość, że – „pojęcie <pleć

⁵⁹ Więcej na temat instrumentalnego wykorzystywania pojęcia *gender* przez część uczestników debaty publicznej – zob. E. Korolczuk, A. Graff, *Gender as “Ebola from Brussels”: The Anticolonial Frame and the Rise of Illiberal Populism*, Signs: Journal of Women in Culture and Society 2018, vol. 43, no. 4, s. 797–821.

⁶⁰ Treść obu stanowisk RPO dostępna w dokumentacji sprawy K 11/20 dostępnej na stronie internetowej TK.

społeczno-kulturowa» odnosi się do różnic społeczno-kulturowych, a nie biologicznych (...) pojęcie to nie stanowi w żadnym przypadku opozycji do płci biologicznej. Różnice między kobietami i mężczyznami wynikające z uwarunkowań biologii pozostają niezaprzeczalne (...) pojęcie płci społeczno-kulturowej jest natomiast uzupełnieniem pojęcia płci biologicznej i wskazuje na kulturę, jako na istotny czynnik w kształtowaniu postaw człowieka”.

Sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w trakcie rozpatrywania. Mając na uwadze sposób funkcjonowania TK od 2015 r., tj. m.in. praktykę wielokrotnych zmian składów orzeczniczych oraz sędziów-sprawozdawców, odwoływania rozpraw i instrumentalnego wykorzystywania TK przez partię rządzącą⁶¹, trudno czynić jakiegokolwiek prognozy, kiedy zostanie rozstrzygnięta. Jednocześnie mając na uwadze aktualny skład TK oraz „nowe orzecznictwo” tej niestety dzisiaj fasadowej instytucji, nietrudno zakładać, że co najmniej część zarzutów wnioskodawcy zostanie uwzględniona przez ten organ.

Innym zagadnieniem jest samo wypowiedzenie Konwencji stambulskiej. Wypowiadanie umów międzynarodowych jest jednym z klasycznych zagadnień prawa traktatów i jako takie jest obecne w praktyce państw oraz spotkało się z zainteresowaniem doktryny⁶². Zagadnienie wypowiedzania umów międzynarodowych zostało uregulowane również w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (art. 54 oraz art. 56)⁶³. Sposób tej regulacji uznawany jest co najmniej częściowo jako wyraz kodyfikacji wcześniej obowiązującego zwyczajowego prawa międzynarodowego⁶⁴. Wypowiadanie umów z dziedziny ochrony praw człowieka może być traktowane jako częściowo odmienne zagadnienie. Część autorów wskazuje, że jest to jeden z obszarów, w którym objawia się specyfika tych umów międzynarodowych⁶⁵. Z pewnością jednak również w przypadku umów z zakresu praw człowieka należy rozróżnić sytuacje, kiedy umowa wyraźnie dopuszcza wypowiedzenie, od sytuacji, gdy zagadnienie to nie zostało uregulowane w umowie. Ten drugi przypadek ma np. miejsce w odniesieniu do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

⁶¹ Zob. np. raport Fundacji im. S. Batorego pt. *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017*, Warszawa 2018, dostępny: <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Funkcjonowanie%20Trybunału%20Konstytucyjnego.pdf> (dostęp: 21.12.2020).

⁶² Klasyczną monografią w j. polskim jest praca autorstwa M. Frankowskiej, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976. W książce tej dokonano również analizy wielu przypadków z praktyki państw.

⁶³ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, dalej: KWPT.

⁶⁴ M. Frankowska, *op. cit.*, s. 11.

⁶⁵ Zob. m.in. B. Simma, *How distinctive are treaties representing collective interest? The case of human rights treaties* [w:] V. Gowlland-Debbas (red.), *Multilateral treaty making*, The Hague 2000, s. 83–87; M. Bauer, *Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen*, München 1994, s. 10–20.

i Politycznych (MPPOiP) z 1966 r.⁶⁶. W 1997 r. próbę wypowiedzenia Paktu podjęła Korea Północna. W reakcji na taką zapowiedź organ kontrolny Paktu – Komitet Praw Człowieka przyjął Komentarz Ogólny nr 26⁶⁷, w którym wskazał, że wypowiedzenie Paktu nie jest możliwe. Ostatecznie wypowiedzenie nie doszło do skutku, a wykładnia Komitetu została rozciągnięta również na kwestie związane z sukcesją traktatów⁶⁸. Inną specyfiką umów z dziedziny ochrony praw człowieka związaną z kwestią wypowiedzenia są regulacje traktatowe wyraźnie wskazujące, że wypowiedzenie nie przynosi skutku natychmiastowego, a ewentualny mechanizm kontrolny obejmuje również okres do końca „uprawomocnienia się” decyzji o wypowiedzeniu. Wskazują one także pewien minimalny okres po związaniu się umową, przed upływem którego nie można notyfikować chęci wypowiedzenia (tak np. w przypadku Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – zob. art. 58). Inną specyfiką umów z dziedziny ochrony praw człowieka jest fakt, że umowy te są po prostu niezmiernie rzadko wypowiedzane⁶⁹.

Konwencja stambulska jest przykładem umowy zawierającej wyraźną klauzulę umowną dopuszczającą jej wypowiedzenie. Artykuł 80 przewiduje dość liberalny reżim – każda ze stron może w dowolnym czasie wypowiedzieć Konwencję, przysyłając stosowną notyfikację do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Wypowiedzenie staje się skuteczne wyjątkowo szybko, bo już pierwszego dnia miesiąca po upływie trzech miesięcy od otrzymania notyfikacji przez Sekretarza Generalnego. Niestety Raport wyjaśniający jest bardzo lakoniczny w tym zakresie i nie wyjaśnia, dlaczego zdecydowano się na tak liberalny system wypowiedzania Konwencji⁷⁰. W świetle powyższych uwag wskazujących na pewną specyfikę umów z dziedziny ochrony praw człowieka w kontekście wypowiedzenia można uznać Konwencję stambulską

⁶⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁶⁷ UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 26: Continuity of Obligations*, 8 December 1997, CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, <https://www.refworld.org/docid/453883fde.html> (dostęp: 30.12.2020).

⁶⁸ Komitet uznał mianowicie np., że Pakt obowiązuje na podstawie sukcesji automatycznej na terytorium Makao oraz Hongkongu również po przejściu pełnej administracji przez Chińską Republikę Ludową nad tymi terytoriami, i to w sytuacji gdy same Chiny nie są stroną Paktu. Wykładnia Komitetu spotkała się z akceptacją Chin – zob. J. Chan, *State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights*, *International & Comparative Law Quarterly* 1996, vol. 45, iss. 4, s. 928–946.

⁶⁹ Analiza nielicznych przykładów wypowiedzenia umów z zakresu praw człowieka – zob. m.in. G. Naldi, K. Magliveras, *Human Rights and the Denunciation of Treaties and Withdrawal from International Organisations*, *Polish Yearbook of International Law* 2013, vol. 33, s. 95–127.

⁷⁰ Zob. *Explanatory report*, par. 386: „In accordance with the United Nations Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 80 allows any Party to denounce the Convention”.

za swoisty wyjątek, który być może „potwierdza regułę” charakterystyczną dla innych umów z tego obszaru.

W świetle jasnej treści art. 80 Konwencji ewentualne jej wypowiedzenie przez Polskę trudno podważać na gruncie prawa międzynarodowego. Jako wyraźnie dopuszczone w Konwencji może mieć miejsce. Z drugiej strony jednak taka formalnie dopuszczalna decyzja z pewnością byłaby swoistym precedensem, który odbiłby się istotnym echem w Europie i nie tylko. Pełna ocena ewentualnych strat wizerunkowych dla Polski z tym związanych wymagałaby analizy specjalistów z innych dziedzin. Bezpiecznie można jednak założyć, że taka ewentualna decyzja nie będzie neutralna dla wizerunku międzynarodowego Polski i z pewnością pozostawi wątpliwości, na ile Polska jest państwem przestrzegającym prawa człowieka.

6. Przedłużenie obowiązywania zastrzeżeń

Polska, wiążąc się Konwencją stambulską, skorzystała z możliwości złożenia zastrzeżeń, jaka wynika z jej art. 78 ust. 2 i 3. Zastrzeżenie dotyczyły art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1 lit. e, art. 55 ust. 1 w zw. z art. 35 oraz art. 58 Konwencji stambulskiej. Dodatkowo Polska złożyła dwie deklaracje, w tym jedną kontrowersyjną, do której kilka państw zgłosiło sprzeciwy, uznając ją za *de facto* niedopuszczalne zastrzeżenie („deklaracja”, że Konwencja będzie stosowana „zgodnie z zasadami i postanowieniami Konstytucji”). Odsyłając do innych źródeł, w których współautor niniejszego tekstu dokonał szczegółowej analizy polskiej praktyki w tym zakresie⁷¹, w dalszej części uwaga zostanie skupiona na trwającej procedurze przedłużenia ważności złożonych zastrzeżeń. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konwencji stambulskiej zastrzeżenia są ważne przez 5 lat, ale jest możliwość wydłużenia ich ważności na kolejne 5-letnie okresy. W dalszej części tego przepisu uregulowana jest stosowna procedura. W przypadku Polski termin ewentualnego wygaśnięcia złożonych zastrzeżeń upływa 1 lutego 2021 r., chyba że do dnia 31 stycznia 2021 r. zostanie złożona stosowna notyfikacja Sekretarzowi Generalnemu RE o utrzymaniu ich w mocy.

W związku z upływającym terminem ważności polskich zastrzeżeń Prezes Rady Ministrów dnia 8 grudnia 2020 r. przedstawił w Sejmie projekt ustawy „o zmianie zakresu obowiązywania Konwencji rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu

⁷¹ Zob. W. Burek, *Zastrzeżenia i deklaracja interpretacyjna zgłoszone przez Polskę przy podpisywaniu Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – w świetle prawa międzynarodowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 11, s. 4–13; W. Burek, *Reservations and Declarations under the Istanbul Convention* [w:] J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova (red.), *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, London–New York 2020, s. 277–295.

przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.⁷², mającej być podstawą dla Prezydenta RP do notyfikowania na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych⁷³ postanowienia o zmianie zakresu obowiązywania Konwencji stambulskiej w Polsce. Projekt milczy na temat złożonych „deklaracji”, skupia się jedynie na zastrzeżeniach, a dokładniej przewidziana jest w nim:

- zmiana zastrzeżenia złożonego do art. 30 Konwencji polegająca częściowo na dalszym zawężeniu zastosowania tego przepisu – w aktualnej wersji zastrzeżenia odszkodowanie dla ofiar przemocy jest ograniczone „wyłącznie w stosunku do pokrzywdzonych będących obywatelami Rzeczypospolitej lub Unii Europejskiej oraz w trybie własnego prawa krajowego”, a proponowana zmiana wskazuje, że odszkodowanie ma być dostępne „wyłącznie w stosunku do pokrzywdzonych mających miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz w trybie własnego prawa krajowego”;
- zmiana zastrzeżenia do art. 44 ust. 1 lit. e, obecnie wskazującego, że: „Rzeczpospolita Polska (...) nie będzie stosować postanowień Konwencji w przypadku, kiedy przestępstwo popełnione zostało przez osobę z miejscem stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” na treść: „Rzeczpospolita Polska (...) nie będzie stosować postanowień art. 44 ust. 1 lit. e konwencji za wyjątkiem przypadków, gdy jurysdykcja w stosunku do cudzoziemców wynika z prawa polskiego” – w tym przypadku nowa treść zastrzeżenia wydaje się rozszerzać zakres zastosowania Konwencji stambulskiej;
- utrzymanie w mocy zastrzeżenia o treści: „Rzeczpospolita Polska uznaje zgodnie z art. 78 ust. 2 Konwencji, że obowiązek wszczynania postępowania z urzędu, o którym mowa w art. 55 Konwencji, w zakresie przestępstw określonych w art. 35 Konwencji, nie dotyczy drobnych przestępstw”;
- wycofanie zastrzeżenia o treści: „Rzeczpospolita Polska na podstawie art. 78 ust. 2 tiret czwarte zastrzega, że nie będzie stosować art. 58 Konwencji wobec przestępstw przewidzianych w art. 37, 38 i 39 tej Konwencji”.

Uzasadnieniem dla proponowanej treści ustawy są dokonane i/lub planowane zmiany legislacyjne oraz w jednym przypadku zgodność zobowiązań konwencyjnych z prawidłową wykładnią prawa polskiego. W pierwszym przypadku wskazano na nowelizację ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw⁷⁴, której dokonano w 2015 r., a zdaniem wnioskodawcy była

⁷² Druk Sejmowy nr 822, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8B493826934657D1C1258639003BCE39/%24File/822.pdf> (dostęp: 22.12.2020).

⁷³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 127.

⁷⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 325.

wynikiem „pełnej realizacji wymogów dyrektywy Rady 2004/80WE z 29 kwietnia 2004 r., odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw”. W przypadku drugiego ze zmodyfikowanych zastrzeżeń wskazano, że jest konieczne, „aby precyzyjnie oddać zasady jurysdykcji przewidziane w Kodeksie karnym”. W przypadku zastrzeżenia do art. 55, w zakresie przestępstw określonych w art. 35 Konwencji” wskazano, że od momentu jego złożenia nie zaszły zmiany prawne, które uzasadniałyby jakąkolwiek zmianę. W przypadku propozycji wycofania zastrzeżenia wskazano na nowelizacje już przyjęte oraz planowane nowelizacje Kodeksu karnego, w wyniku których polskie prawo będzie odpowiadało wymaganiom wynikającym z Konwencji. Analizując jedynie z perspektywy prawa polskiego propozycję ustawy upoważniającej Prezydenta do stosownej notyfikacji skutecznej w prawie międzynarodowym decyzji odnośnie do zastrzeżeń, trudno wskazać na jakiegokolwiek wątpliwości. Argumenty wnioskodawcy przekonują, proponowane zmiany wydają się rzeczywiście uzasadnione treścią prawa polskiego.

Inaczej jednak sytuacja wygląda z perspektywy prawa międzynarodowego. Nie będzie budziła kontrowersji decyzja o podtrzymaniu jednego zastrzeżenia oraz wycofaniu innego, o ile Polska notyfikuje taką decyzję przed 31 stycznia 2021 r. Inaczej należy jednak oceniać decyzje o modyfikacji dwóch zastrzeżeń. W tym kontekście kluczowym pytaniem jest, czy w świetle charakterystyki instytucji zastrzeżeń, które mogą być składane przed ostatecznym związaniem się daną umową międzynarodową, a także w związku z brzmieniem samej Konwencji stambulskiej, która przewiduje możliwość jedynie „odnowienia zastrzeżeń na okresy tej samej długości (art. 79 ust. 1) lub ewentualnie „w całości lub częściowo, wycofa[nie] zastrzeżenia” (art. 78 ust. 4), jest możliwa taka modyfikacja. W sytuacji gdy modyfikacja polega na zawężeniu obowiązywania wcześniejszego zastrzeżenia, a więc *a contrario* poszerzenia obowiązywania Konwencji w danym państwie, wydaje się, że taka praktyka może być uznana za swoiste częściowe wycofanie zastrzeżenia, a więc zgodna z Konwencją i prawem międzynarodowym. Tak jest w przypadku modyfikacji zastrzeżenia złożonego do art. 44 ust. 1 lit. e Konwencji stambulskiej. Natomiast w przypadku modyfikacji zastrzeżenia złożonego do art. 30 Konwencji stambulskiej dochodzi do częściowego poszerzenia zakresu stosowania Konwencji względem pierwotnej wersji zastrzeżenia (np. osoby pochodzące z państw trzecich, które mają stałe miejsce zamieszkania w Polsce) i jednocześnie częściowego zawężenia jej zastosowania. Zawężenie będzie miało miejsce np. w stosunku do obywateli polskich, którzy na stałe mieszkają poza UE. W kontekście brexitu można wskazać np. potencjalnie bardzo dużą grupę obywateli polskich, którzy na stałe mieszkają w Wielkiej Brytanii, jednocześnie regularnie odwiedzają swoje państwo pochodzenia. Ta grupa – w świetle zmodyfikowanego zastrzeżenia – będzie wykluczona z ewentualnej państwowej

kompensacji w sytuacji bycia ofiarą przemocy wobec kobiet i/lub domowej, gdyby takowa miała miejsce w trakcie czasowego pobytu w Polsce.

Powyższa okoliczność powoduje, że można wysunąć poważne wątpliwości co do zgodności takiej modyfikacji zastrzeżenia z samą Konwencją stambulską oraz – szerzej – z prawem międzynarodowym. W tym drugim kontekście warto zwrócić uwagę na sprzeciwy do zastrzeżeń. Reakcja innych państw na zastrzeżenia jest w wielu przypadkach *de facto* jedyną metodą reakcji na wątpliwe zastrzeżenia, a w konsekwencji swoistym i niedoskonałym, ale jednak pewnym zabezpieczeniem przed nadużyciami w tym obszarze. Po zgłoszeniu zastrzeżenia w normalnym trybie (a więc przed ostatecznym związaniem się umową międzynarodową przez państwo zastrzegające) depozytariusz jest zobowiązany do notyfikowania zastrzeżenia wszystkim dotychczasowym państwom-stronom danej umowy, które następnie mają 12 miesięcy na ewentualną reakcję na zgłoszone zastrzeżenia (art. 20 ust. 4 i 5 KWPT), w tym zgłoszenie sprzeciwu. Procedura odnawiania/przedłużania ważności zastrzeżeń, przyjęta w Konwencji stambulskiej, nie przewiduje notyfikowania decyzji w tym zakresie danego państwa-strony pozostałym państwom-stronom. Wydaje się również, że w przypadku ewentualnego sprzeciwu do takiego przedłużenia ważności zastrzeżenia po upływie co najmniej 5 lat od jego zgłoszenia państwo odnawiające zastrzeżenie mogłoby skutecznie podnosić, że taki sprzeciw jest spóźniony i jako taki jest nieważny. Tezę tę potwierdza także językowa wykładnia Konwencji, z której wynika, że można jedynie przedłużyć obowiązywanie zastrzeżeń, wycofać zastrzeżenie lub wycofać częściowo zastrzeżenie. Nie można natomiast dokonywać modyfikacji, polegającej na zwiększeniu zakresu danego zastrzeżenia, a więc w konsekwencji dalszego ograniczania zastosowania Konwencji stambulskiej w stosunku do pierwotnego zakresu jej obowiązywania w stosunku do państwa podejmującego takie decyzje. Dodatkowo warto przypomnieć, że modyfikacja zakresu zastosowania umowy przez zastrzeżenie jest wyjątkiem od zasady integralności zobowiązań umownych, a więc w konsekwencji takiego (podobnie zresztą jak innych) wyjątku nie można interpretować rozszerzająco. Przyzwolenie na swobodne modyfikowanie zastrzeżeń po 5 i więcej latach od momentu związania się daną umową jest istotnym poszerzeniem – mającego być wąsko interpretowanym – wyjątku.

Powyższe wątpliwości zostały całkowicie pominięte (zlekceważone?) przez projektodawcę. Decyzja taka nie może zaskakiwać, w sytuacji gdy we wniosku do TK tego samego podmiotu (Premiera) z 30 lipca 2020 r. o zbadanie zgodności Konwencji stambulskiej z Konstytucją RP znalazł się następujący, kuriozalny fragment dotyczący zastrzeżeń: „Konwencja została skonstruowana w sposób rzadko spotykany wśród umów międzynarodowych. Zniechęca ona do możliwości zgłaszania zastrzeżeń do jej treści oraz wprowadza procedury skłaniające do rezygnacji z już

złożonych zastrzeżeń. Taki stan rzeczy powoduje, że państwo przystępujące do tej Konwencji swoiście ogranicza swoje władztwo, a w jakimś zakresie także suwerenność, w sposób idący znacznie dalej niż w przypadku innych umów międzynarodowych, także tych o charakterze prawnoczwolowym”. Jak widać, Premier (i jego personel prawny) mają ograniczoną wiedzę o zastrzeżeniach, w tym tych składanych do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka, nie rozumieją istoty tej instytucji, a także instrumentalnie wykorzystują pojęcie suwerenności.

Mając na uwadze upływający czas (konieczność notyfikacji decyzji o ewentualnym przedłużeniu ważności zastrzeżeń w ciągu zaledwie kilku miesięcy od daty wniesienia analizowanego projektu ustawy), stabilną większość sejmową partii rządzącej oraz Prezydenta wywodzącego się z tego samego obozu politycznego, można założyć, że jest prawie pewne, że ustawa zostanie przyjęta w swojej pierwotnej wersji. W tej sytuacji Sekretarz Generalny RE zapewne wkrótce zarejestruje zmiany zakresu obowiązywania polskich zastrzeżeń. Czas pokaże, czy wskazane wyżej wątpliwości odnośnie do modyfikacji jednego z zastrzeżeń zostaną zauważone również przez inne państwa-strony (być może przez grupę państw, która złożyła sprzeciw do jednej z polskich „deklaracji”?) oraz przez GREVIO, które jest formalnie umocowane w Konwencji do ewentualnego żądania wyjaśnień od państwa przedłużającego ważność zastrzeżeń (art. 79 ust. 3).

Stoimy na stanowisku, że zamiast podejmować wątpliwą decyzję o modyfikacji zastrzeżenia zgłoszonego do art. 30 Konwencji stambulskiej, upływający termin na ewentualne przedłużenie ważności zastrzeżeń powinien być wykorzystany przede wszystkim na wycofanie wspomnianej kontrowersyjnej i kompromitującej Polskę w przestrzeni prawa międzynarodowego „deklaracji” o stosowaniu Konwencji w zgodzie z polską Konstytucją (trudno nie podzielać stanowiska państw, które składając do tej deklaracji sprzeciw, uznały ją za skrajny przykład ogólnego, niedopuszczalnego zarówno w świetle treści samej Konwencji, jak i prawa międzynarodowego, zastrzeżenia, mającego na celu uczynić akt związania się Konwencją czysto iluzorycznym⁷⁵). Pięcioletni okres związania się Konwencją przez Polskę powinien być również wykorzystany do takiej zmiany prawa polskiego, żeby można było podjąć decyzję o wycofaniu zastrzeżenia zgłoszonego do art. 30 Konwencji. Ponownie odsyłając do innych źródeł⁷⁶, można tutaj jedynie odnotować, że już w pierwotnej wersji zastrzeżenie to budzi poważne wątpliwości, na ile jest zgodne z przedmiotem i celem Konwencji oraz innymi zobowiązaniami międzynarodowymi Polski. Konsekwencją tego zastrzeżenia jest przecież różnicowanie ofiar przemocy ze względu na ich obywatelstwo, które może skutkować

⁷⁵ Więcej na ten temat: W. Burek, *Reservations...*, s. 291–293.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 287–290.

np. pozbawieniem ewentualnej kompensacji państwowej ofiarę przemocy, która mieszka w Polsce, ale jest obywatelem/ką państwa trzeciego, i to nawet w sytuacjach, gdy sprawcą był obywatel polski. Konwencja stambulska jednoznacznie opiera się na zasadzie niedyskryminacji (m.in. art. 4 ust. 3). Trudno uznać, że realizując cele Konwencji, a więc zwalczając jedną z form dyskryminacji, można dyskryminować w innych obszarach. Zastrzeżenie do art. 30 budzi również poważne kontrowersje z punktu widzenia jego zgodności z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, w tym w szczególności wynikającymi z art. 26 MPPOiP (tzw. autonomiczna klauzula antydyskryminacyjna)⁷⁷.

7. Uwagi końcowe

Konwencja stambulska jest stosunkowo nowym elementem polskiego systemu prawa, a jednocześnie traktatem z dziedziny praw człowieka, który spotkał się z bezprecedensowym zainteresowaniem sceny politycznej, mediów oraz społeczeństwa. Konwencja ma niewątpliwie przełomowe znaczenie dla wzmocnienia międzynarodowej ochrony praw człowieka ustanawiając tzw. złoty standard zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej⁷⁸. Co więcej, chroni przed przemocą domową nie tylko kobiety, ale wszystkie osoby jej doświadczające, niezależnie od płci⁷⁹. Poruszenie, które wywołała w Polsce, wynika jednakże nie tyle z jej postanowień jako takich, co ze splotu tendencji o charakterze globalnym, objawiających się w formie skrajnego konserwatyzmu, populizmu i antydemokratycznych przemian⁸⁰. Sama Konwencja stambulska (a szerzej: problem równości płci) pełni przede wszystkim rolę „kozła ofiarnego” i jest instrumentalnie wykorzystywana w grze politycznej⁸¹.

Kontrowersje te, w dużej mierze o charakterze pozaprawnym, zdominowały postrzeganie Konwencji stambulskiej w Polsce, utrudniając rzeczową dyskusję na temat jej implementacji. Otwarte deprecjonowanie Konwencji przez obóz rządzący

⁷⁷ Zob. K. Sękowska-Kozłowska, *Artykuł 26. Równość wobec prawa i równość ochrony prawnej* [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 642–644.

⁷⁸ Zob. 1st General Report on GREVIO's activities covering the period from June 2015 to May 2019, <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382> (dostęp: 21.12.2020), s. 11 i n.

⁷⁹ Art. 2 ust. 2 Konwencji stambulskiej.

⁸⁰ E. Korolczuk, A. Graff, *Gender as "Ebola from Brussels..."*, *op.cit.*

⁸¹ Szerzej np. E. Kováts, M. Pöim (red.), *Gender as symbolic glue: the position and role of conservative and far right parties in the anti-gender mobilizations in Europe*, FEPS in cooperation with the Friedrich-Ebert-Stiftung 2015.

oraz działania zmierzające do jej wypowiedzenia dodatkowo stawiają pod znakiem zapytania sens jakiegokolwiek merytorycznej debaty na jej temat. Stoimy na stanowisku, że taka debata jest niezbędna, być może bardziej niż kiedykolwiek. Konwencja stambulska jest aktem prawa międzynarodowego wiążącym Polskę i władze są zobowiązane do podjęcia działań na rzecz realizacji jej postanowień. Także proces zmiany zastrzeżeń do Konwencji oraz jej ewentualnego wypowiedzenia powinien następować w zgodzie z prawem międzynarodowym.

Po pięciu latach obowiązywania Konwencji w Polsce można stwierdzić, że wywarła ona realny wpływ na kształt polskiego prawa. Najistotniejsze dokonania to wprowadzenie trybu ścigania z urzędu przestępstw seksualnych oraz zmian proceduralnych na rzecz ochrony ofiar tych przestępstw. Ostatnie, być może najbardziej spektakularne osiągnięcie, czyli ustanowienie postulowanego od lat policyjnego nakazu eksmisji sprawcy przemocy domowej, jest także – paradoksalnie – dowodem na znaczenie Konwencji. Poprzez ostentacyjne odcięcie się od Konwencji i chęć pokazania, że „nasze prawo jest lepsze”, władze polskie pokazały, że w istocie rozwiązania promowane przez Konwencję (takie jak wspomniany zakaz) są najważniejszym standardem i punktem odniesienia w walce z przemocą domową.

Wspomniane zmiany to ważne, ale pojedyncze kroki w procesie implementacji Konwencji w Polsce. Do zwiększenia efektywności tego procesu konieczne jest uznanie przemocy wobec kobiet za problem systemowy, wymagający podjęcia skoordynowanej polityki i współpracy różnych władz. Niezbędne jest zaakceptowanie faktu, że przemoc wobec kobiet, w tym przemoc w rodzinie, wynika ze społecznej nierówności płci manifestującej się w różnych obszarach: w domu, w pracy czy w życiu publicznym. Sprawozdanie polskich władz do GREVIO pokazuje tymczasem, że temat przemocy wobec kobiet jako taki nie istnieje na rządowej agendzie. Ponadto jest on w dużej mierze zredukowany do przemocy domowej, która postrzegana jest jako problem neutralny płciowo, pomimo statystyk jasno pokazujących rażącą dysproporcję pomiędzy kobietami a mężczyznami wśród ofiar i sprawców. Bez zmiany podejścia do przemocy, jej przyczyn i konsekwencji, niemożliwe będzie skuteczne jej przeciwdziałanie. Pokazuje to czytelnie chociażby przykład przemocy seksualnej – bez nowoczesnej edukacji seksualnej, podnoszenia świadomości na temat tego zjawiska i zmiany postaw społecznych doraźne rozwiązania w zakresie polityki penalnej (takie jak zaostrzenie kar) nie zmniejszą wymiaru tego zjawiska. Zmiana paradygmatu postrzegania przemocy ze względu na płeć wydaje się najłatwiejszym do wdrożenia i najtańszym środkiem w radzeniu sobie z tą swoistą pandemią. Jednocześnie, z uwagi na obecną sytuację polityczną, jest to niewątpliwie najtrudniejsze wyzwanie.

Streszczenie

Konwencja stambulska jest stosunkowo nowym elementem polskiego systemu prawa, a jednocześnie traktatem z dziedziny praw człowieka, który spotkał się z bezprecedensowym zainteresowaniem politycznej (niestety skutkującym podjętymi krokami w kierunku jej wypowiedzenia oraz podtrzymania wątpliwej deklaracji i zastrzeżenia), mediów oraz społeczeństwa. Poruszenie, które wywołała w Polsce, wynika jednakże nie tyle z jej postanowień jako takich, co ze splotu tendencji o charakterze globalnym, objawiających się w formie skrajnego konserwatyzmu, populizmu i antydemokratycznych przemian. Po pięciu latach obowiązywania Konwencji w Polsce można stwierdzić, że wywarła ona realny wpływ na kształt polskiego prawa. Najistotniejsze dokonania to wprowadzenie trybu ścigania z urzędu przestępstw seksualnych oraz zmian proceduralnych na rzecz ochrony ofiar tych przestępstw. Ostatnie, być może najbardziej spektakularne osiągnięcie, czyli ustanowienie postulowanego od lat policyjnego nakazu eksmisji sprawcy przemocy domowej jest także – paradoksalnie – dowodem na znaczenie Konwencji. Wspomniane zmiany to ważne, ale pojedyncze kroki w procesie implementacji Konwencji w Polsce. Do zwiększenia efektywności tego procesu konieczne jest uznanie przemocy wobec kobiet za problem systemowy, wymagający skoordynowanej polityki i podjęcia współpracy przez różne władze.

Słowa kluczowe: Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Konwencja stambulska, przemoc wobec kobiet, przemoc domowa, prawa kobiet w Polsce, GREVIO

Five years of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Poland: state of play

Abstract

The Istanbul Convention is a relatively new element of the Polish legal system and, at the same time, a human rights treaty, which has met with unprecedented interest on the part of the political scene (unfortunately resulting in steps towards its denunciation and confirmation of its dubious declaration and reservation), the media and the public. The stir it caused in Poland, however, is not so much due to its provisions as such, but to a combination of global trends, manifesting themselves in the form of extreme conservatism, populism and anti-democratic changes. After five years of the Convention being in force in Poland, it can be said that it has had a real impact on the Polish law. The most significant achievements are the introduction of ex officio prosecution of sexual crimes and procedural changes for the protection of victims of these crimes. The most recent and perhaps most spectacular achievement, namely the establishment of a police eviction order against the perpetrator of domestic violence, which has been postulated for years, is also – paradoxically – proof of

the importance of the Convention. The changes mentioned above are important, but single steps in the process of implementation of the Convention in Poland. In order to increase the effectiveness of this process, it is necessary to recognize violence against women as a systemic problem requiring a coordinated policy and cooperation of various authorities.

Key words: Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, The Istanbul Convention, violence against women, domestic violence, women's rights in Poland, GREVIO