



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 18.02.2015 r.

425.../2015/MPL/MSz

Szanowny Pan
Prof. dr hab. Michał Seweryński
Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przekazaniem do Senatu RP ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (druk senacki nr 830, druki sejmowe nr 2515, 2701 i 2701-A), uprzejmie przesyłam w załączeniu Opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie przedmiotowej ustawy.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dziękuję serdecznie,



Helśńska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

HR HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
w sprawie projektu ustawy
o ratyfikacji Konwencji Rady Europy
o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy
wobec kobiet i przemocy domowej,
sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011r.
(druk sejmowy nr 2515)**



Spis treści

1. UWAGI OGÓLNE	6
2. ZAKRES ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z KONWENCJI STAMBULSKIEJ	8
2.1. CEL KONWENCJI	8
2.2. SKALA ZJAWISKA PRZEMOCY WOBEC KOBIEC	9
2.3. ZAKRES PODMIOTOWY KONWENCJI	10
2.4. DEFINICJE	11
2.5. DEFINICJA „PŁCI SPOŁECZNO-KULTUROWEJ”	11
2.6. ZOBOWIĄZANIA STRON W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA PRZEMOCY WOBEC KOBIEC I PRZEMOCY DOMOWEJ	13
3. OCENA ZGODNOŚCI KONWENCJI STAMBULSKIEJ Z KONSTYTUCJĄ RP	15
3.1. OCHRONA PRZED PRZEMOCĄ JAKO REALIZACJA KONSTYTUCYJNEGO OBOWIĄZKU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA	15
3.2. ZGODNOŚĆ KONWENCJI Z KONSTYTUCYJNYM OBOWIĄZKIEM DBANIA O TRADYCJĘ NARODU	18
3.3. ZGODNOŚĆ KONWENCJI Z KONSTYTUCYJNYM OBOWIĄZKIEM OCHRONY I OPIEKI NAD MAŁŻEŃSTWEM JAKO ZWIĄZKIEM KOBIEC I MĘŻCZYZNY, A TAKŻE RODZINĄ, MACIERZYŃSTWEM I RODZICIELSTWEM	20
3.4. ZGODNOŚĆ KONWENCJI Z KONSTYTUCYJNYM OBOWIĄZKIEM ZAPEWNIENIA RÓWNOŚCI WOBEC PRAWA, RÓWNEGO TRAKTOWANIA, A W SZCZEGÓLNOŚCI OCHRONY PRZED DYSKRYMINACJĄ ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ ORAZ Z KONSTYTUCYJNYM OBOWIĄZKIEM ZAGWARANTOWANIA RÓWNYCH PRAW KOBIEC I MĘŻCZYZN, ŁĄCZNIE Z MOŻLIWOŚCIĄ PRZYJĘCIA ŚRODKÓW PRZYWILEJUJĄCYCH, KTÓRYCH CELEM JEST STWORZENIEM RÓWNYCH SZANS OBU PŁCI.	24
3.5. ZGODNOŚĆ KONWENCJI Z KONSTYTUCYJNYM PRAWEM RODZICÓW DO WYCHOWANIA DZIECI ZGODNIE Z WŁASNYMI PRZEKONANIAMI ORAZ KONSTYTUCYJNYM OBOWIĄZKIEM ZAPEWNIENIA OCHRONY PRAW DZIECKA	26
3.6. ZGODNOŚĆ KONWENCJI Z KONSTYTUCYJNYM PRAWEM DO OBRONY (ART. 42 UST. 2 KONSTYTUCJI)	28
3.7. BRAK REALNEGO ZAGROŻENIA DLA SUWERENNOŚCI POLSKI ZE STRONY GRUPY EKSPERTÓW DS. PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY WOBEC KOBIEC I PRZEMOCY DOMOWEJ (GREVIO)	29
4. OCENA ZASADNOŚCI RATYFIKACJI KONWENCJI	32
4.1. POTRZEBA WZMOCNIENIA MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY PRZED PRZEMOCĄ WOBEC KOBIEC I PRZEMOCĄ DOMOWĄ	32
4.2. OBOWIĄZKI W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY DOMOWEJ WYNIKAJĄCE Z PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO	35
5. UWAGI KOŃCOWE	49

Tezy:

- I. Konwencja Stambulska **jest zgodna z Konstytucją RP**, a jej ratyfikacja jest **zasadna** z punktu widzenia zapewnienia skuteczności działań mających na celu przeciwdziałanie oraz zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej.
- II. Konwencja jako umowa międzynarodowa, której ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w ustawie, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego o mocy niższej niż Konstytucja RP. Zatem nawet po ratyfikacji Konwencji każdy jej przepis może być badany pod względem zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt. 1 Konstytucji RP). Co więcej, w przyszłości stosowanie Konwencji na poziomie krajowym będzie musiało być zgodne z wartościami i normami wyrażonymi w Konstytucji RP.
- III. Obowiązki państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej wynikają z szeregu norm konstytucyjnych zarówno zaliczanych do ogólnych zasad ustrojowych, jak również do gwarancji praw i wolności wyrażonych w rozdziale II Konstytucji RP. **Konwencja Stambulska nie tylko nie stoi w sprzeczności z żadną z norm Konstytucji RP, ale również stanowi ich uszczegółowienie i realizację.**
- IV. **Ochrona przed przemocą wobec kobiet, jak i ochrona przed przemocą domową jest zadaniem szczególnym władz publicznych wynikającym z konstytucyjnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw człowieka.** Obowiązki państwa w tym obszarze należy interpretować jako odpowiedzialność władz publicznych za całokształt regulacji prawnych, a także instytucji i środków ochrony, które służą zapobieganiu i walce z przemocą wobec kobiet, której sprawcami są organy państwowe, a także podmioty czy jednostki działające w imieniu państwa, jak również z przemocą wobec kobiet i przemocą domową, której sprawcami są podmioty niepaństwowe.
- V. Zawarta w art. 3 ust. 1 lit c Konwencji Stambulskiej **definicja „płci społeczno-kulturowej”** poza uznaniem, że istnieje społecznie konstruowany wzorzec płci, **nie określa, co dane społeczeństwo ma uznawać za właściwą rolę, zachowanie, działanie czy atrybut kobiet i mężczyzn.** Konwencja nie przesądza zatem o treści norm społecznych determinujących role czy zachowania kobiet i mężczyzn, dając stronom Konwencji dużą dowolność w tym zakresie. Jednocześnie zgodnie ze swoim celem Konwencja zakazuje promowania takich ról, zachowań, działań czy atrybutów, które utrwalają przekonanie o niższości kobiet. Jednym z zobowiązań wynikających z Konwencji jest wyeliminowanie takich norm społecznych, które sankcjonują przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domową.
- VI. Zgodnie z prawem traktatów Konwencja jako akt prawa międzynarodowego powinna być interpretowana w dobrej wierze zgodnie ze zwykłym znaczeniem wyrazów, w świetle jej przedmiotu i celu. Zatem także **pojęcie „płci społeczno-kulturowej”**

powinno się odczytywać w ścisłym związku z przedmiotem i celami Konwencji, jakim jest przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

VII. Celem Konwencji nie jest legalizacja związków osób tej samej płci, aborcji czy wprowadzenie „inżynierii społecznej” przejawiającej się w możliwości wyboru preferowanej płci fizycznej. Konwencja Stambulska nie zawiera odrębnej definicji płci biologicznej (*sex*) i płci społeczno-kulturowej (*gender*). Nie zakłada też, że środki promujące równość kobiet i mężczyzn mają w rezultacie prowadzić do tego, że biologiczni mężczyźni stają się kobietami z chwilą przejścia tradycyjnych kobiecych ról społecznych i kulturowych, i odwrotnie. Konwencja nie może być również odczytywana jako instrument prawny umożliwiający wybór preferowanej płci fizycznej, gdyż w żadnym ze swoich postanowień nie przewiduje takich praw ani obowiązków stron. Jednocześnie Konwencja zastrzega obowiązek równego traktowania ofiar przemocy bez względu na ich cechy szczególne, w tym orientację seksualną, tożsamość płciową czy stan cywilny.

VIII. W świetle art. 12 ust. 1 Konwencji Stambulskiej **wyбір środków mających na celu „promowanie zmian społecznych i kulturowych we wzorcach zachowań kobiet i mężczyzn” leży w zakresie marginesu uznania państwa.** Tym samym to od władz krajowych będzie zależało, jakie stereotypy zostaną uznane za negatywne oraz jakie zmiany społeczne i kulturowe we wzorcach zachowań kobiet i mężczyzn będą promowane. Oznacza to, że **Konwencja Stambulska nie określa negatywnych stereotypów, ani negatywnych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn, a tym samym nie jest sprzeczna z wartościami i wzorcami społecznymi, takimi jak małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo czy rodzicielstwo, które są również chronione przez normy Konstytucji RP.**

IX. **Konwencja odnosi się do tradycji przede wszystkim w zakresie realizacji jej celu, jakim jest przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy, a nie do tradycji samej w sobie.** Założeniem Konwencji jest wyeliminowanie zwyczajów, tradycji oraz praktyk, które same stanowią przejaw przemocy, lub dają przyzwolenie na przemoc wobec kobiet czy przemoc domowa. Szkodliwe zwyczaje czy praktyki mogą mieć charakter „tradycyjny” z uwagi na ich trwałość czy powtarzalność, a przede wszystkim brak reakcji społeczeństwa czy władzy publicznej. **Konwencja sprzeciwia się używaniu tradycji tylko jako potencjalnego uzasadnienia przemocy domowej.** W świetle Preambuły Konstytucji RP obowiązek poszanowania tradycji czy kultury narodowej nie może być zatem odczytywany jako przyzwolenie na przemoc wobec kobiet czy przemoc w rodzinie, a występujących w przeszłości czy współcześnie praktyk stosowania przemocy wobec kobiet czy dzieci nie należy zaliczać do polskiej „tradycji” czy „kultury”, której ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

X. Z art. 18 Konstytucji RP nie wynika jednoznacznie hierarchia instytucji konstytucyjnych, jakimi są małżeństwo, rodzina, macierzyństwo czy rodzicielstwo, a umieszczenie ich w jednym przepisie przemawia raczej za ich równorzędną rangą. Usytuowanie art. 18 Konstytucji RP w Rozdziale I Konstytucji nie może oznaczać, że

ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa czy rodzicielstwa jest ważniejszym obowiązkiem państwa niż obowiązek poszanowania godności człowieka, a także ochrony jego wolności i równości określonych jako zasady ogólne Rozdziału II. Dlatego też **obowiązek umacniania więzi między małżonkami, rodzicami i dziećmi czy innymi osobami tworzącymi rodzinę nie może być interpretowany jako nadrzędny nad obowiązkiem zagwarantowania bezpieczeństwa przed przemocą każdego członka rodziny, a w szczególności zapewnienia równych praw kobiet i mężczyzn w sferze życia rodzinnego (art. 33 ust. 1). Podobnie ochrona małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa musi uwzględniać obowiązek ochrony prywatności każdego członka rodziny (art. 47) czy ochrony dobra dziecka (art. 72).**

- XI. Przepisy Konwencji pozostają w zgodzie z prawem poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47).** Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego należy rozumieć jako wolność pozostawania w stosunkach intymnych, prywatnych czy rodzinnych z innymi osobami, ale także jako prawo do tego, aby te stosunki dowolnie kształtować. Zarówno Konstytucja RP, jak i Konwencja Stambulska nie zawierają definicji rodziny, co oznacza, że w tym zakresie nie ma między tymi dokumentami sprzeczności. Pojęcia te są od siebie niezależne i mogą obejmować różne kategorie, tj. zarówno „rodziny tradycyjne”, związki nieformalne, związki osób tej samej płci, samotnego rodzica z dzieckiem lub małżeństwa bezdzietne. **W kontekście przemocy wobec kobiet i przemocy domowej art. 47 Konstytucji RP należy interpretować jako wolność od przemocy w życiu intymnym, prywatnym i rodzinnym, której korelatem jest obowiązek państwa podjęcia interwencji w celu zapewnienia ochrony przed przemocą w stosunkach horyzontalnych.**
- XII.** Na gruncie Konstytucji RP możliwe jest zastosowanie wyjątków od zasady równego traktowania - tym samym Konstytucja umożliwia konieczne i proporcjonalne ograniczenia zasady równości formalnej w celu wzmocnienia równości materialnej. **Sytuacja, w której zgodnie z danymi zgromadzonymi na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prawie wszystkie ofiary przemocy to kobiety (96%), powinna skutkować rozważeniem przez władze publiczne zmian o charakterze uprzywilejowania wyrównawczego.**
- XIII.** Treści programów edukacyjnych mających na celu promowanie równości płci oraz walkę z poglądami usprawiedliwiającymi przemoc wobec kobiet lub przemoc domową należą w świetle Konwencji do uznania państwa. Dlatego sama treść Konwencji nie ogranicza prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Argument o niezgodności art. 14 Konwencji z art. 48 ust. 1 Konstytucji odnoszący się do promowania niestereotypowych ról społeczno-kulturowych kobiet i mężczyzn, pomija również fakt, że podobny obowiązek wynika z Konwencji CEDAW, którą Polska jest związana od 1980 r.
- XIV.** Zgodnie z art. 28 Konwencji strony mają swobodę określenia warunków korzystania z prawa niektórych zawodów zaufania publicznego do przekazywania

informacji o przypadkach przemocy domowej organom ścigania, w szczególności czy potrzebna będzie zgoda ofiary. Dlatego **nie ma bezpośredniej sprzeczności między art. 28 Konwencji a art. 42 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca podejmując jakiegokolwiek zmiany legislacyjne, które uzna za niezbędne w tym zakresie, będzie zobowiązany do uwzględnienia norm konstytucyjnych, w szczególności art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

XV. Jeśli poważnie traktować argumenty przeciwników Konwencji o naruszeniu suwerenności państwa przez działalność mechanizmu monitorującego implementację Konwencji, to należy wraz z odmową ratyfikacji Konwencji Stambulskiej wypowiedzieć pozostałe konwencje międzynarodowe, którymi związana jest Polska, np. Konwencję CEDAW czy Konwencję CAT, ponieważ organy monitorujące wykonanie tych Konwencji działają na podobnych zasadach co Grupa ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO). Oznaczałoby to poważny krok wstecz w zakresie ochrony praw człowieka w Polsce. **W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, obawa przed aktywnością organów powołanych na mocy umów międzynarodowych, wydaje się wyrażać chęć odgródzenia „polskiego sposobu na walkę z przemocą domową” od jakichkolwiek pomysłów z zewnątrz, a na pewno uniknięciu jakiegokolwiek kontroli nad tym procesem.**

1. Uwagi ogólne

Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej została sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. i podpisana przez Polskę 18 grudnia 2012 r. Konwencja weszła w życie dnia 1 sierpnia 2014 r. po ratyfikowaniu przez 10 państw członkowskich Rady Europy. W momencie przygotowania niniejszej opinii jej stronami jest 15 państw członkowskich Rady Europy, a sygnatariuszami – 21 państw. Przy podpisywaniu Konwencji, decyzją Rady Ministrów, Polska złożyła dwa zastrzeżenia i jedno oświadczenie. Zgodnie z oświadczeniem Konwencja będzie stosowana w zgodzie z zasadami i przepisami Konstytucji RP. Według niektórych ekspertów tego rodzaju oświadczenie stanowi sposób na obejście szerokiego zakazu zgłaszania zastrzeżeń do Konwencji (art. 78 ust. 1)¹ i sugeruje odwrócenie zasady wykładni Konstytucji RP przyjaznej prawu międzynarodowemu na zasadę wykładni umów międzynarodowych przyjaznej Konstytucji RP.² Poza tym prezentowany jest również pogląd, że zgłoszone przez Polskę zastrzeżenie do art. 30 ust. 2 Konwencji (ograniczające możliwość ubiegania się o odszkodowanie od państwa do pokrzywdzonych będących obywatelami Rzeczypospolitej lub Unii Europejskiej) jest niezgodne z przedmiotem i celem Konwencji, a tym samym niedopuszczalne.

¹ W. Burda, *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 11/2014, s. 4-13.

² P. Czarny, *Konwencja Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – wybrane problemy konstytucyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (13)/2013, 93-107.

Projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Stambulskiej został skierowany do Sejmu w czerwcu 2014 r. Zarówno etap podpisania Konwencji, jak również uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na jej ratyfikację wywołał debatę publiczną na temat zgodności Konwencji z Konstytucją RP oraz zasadności związania się przez Polskę jej postanowieniami. Na temat zasadności zawarcia Konwencji, jej zgodności z Konstytucją RP, a także samego mechanizmu implementacyjnego przewidzianego w Konwencji wypowiedziało się już szereg uznanych autorytetów prawniczych³. W prezentowanych opiniach wyrażono m.in. przekonanie, że ratyfikacja Konwencji przez Polskę nie oznacza przyjęcia przez Polskę zobowiązań takiego rodzaju, które różniłyby się od dotychczas podjętych zobowiązań międzynarodowych Polski w dziedzinie praw człowieka.⁴ Należy przede wszystkim wskazać na wiążące Polskę zobowiązania wynikające z Konwencji ws. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (dalej jako: Konwencja CEDAW)⁵. Dodatkowo ochrona ofiar przestępstw, w tym ofiar przemocy domowej i przemocy na tle seksualnym, podlega przepisom prawa Unii Europejskiej, które ustanawiają podobny standard ochrony jak Konwencja zwłaszcza w zakresie środków pomocy udzielanej ofiarom.⁶

Już na etapie podpisania Konwencji jej znaczenie i treść były szeroko komentowane przez niektóre środowiska zwłaszcza związane z Kościołem Katolickim. W sprawie Konwencji negatywnie wypowiedziała się m.in. Rada do Spraw Rodziny Episkopatu Polski.⁷ Ponadto, w trakcie prac w Sejmie nad projektem ustawy o ratyfikacji Konwencji, Instytut Kultury Prawnej „Ordo Iuris” przedstawił opinię o prawdopodobnej niezgodności Konwencji z Konstytucją RP (dalej jako: „opinia Instytutu Ordo Iuris”)⁸.

Niniejsza opinia została podzielona na 3 części. W pierwszej kolejności zarysowany zostanie zakres zobowiązań wynikających z Konwencji. Następnie przeprowadzona zostanie analiza zgodności tych zobowiązań z Konstytucją RP. W trzeciej części przedstawiona zostanie analiza odnosząca się do zasadności ratyfikacji Konwencji Stambulskiej, jak również

-
- 3 Na zlecenie Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania opinie ws. zgodności Konwencji z Konstytucją RP przedstawili Piotr Czarny, Lech Garlicki, Roman Wieruszewski i Katarzyna Sękowska-Kozłowska oraz Eleonora Zielińska. We wszystkich opiniach stwierdzono brak sprzeczności między Konstytucją RP a Konwencją.
 - 4 Wskazywali na to m.in. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Opinia w sprawie zgodności przepisów Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z Konstytucją RP, w szczególności z art. 18, art. 33, art. 47, art. 48 oraz art. 53*, dostępna na stronie internetowej: www.rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/opinia_2.pdf.
 - 5 Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, otwarta do podpisu 1 marca 1980 r., 19 I.L.M. 33, U.N. DOC. A/34/180. Polska ratyfikowała Konwencję CEDAW 18 lipca 1980 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.
 - 6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/EU z 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową 2001/220/JHA z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57.
 - 7 Dokument dostępny na stronie: http://episkopat.pl/dokumenty/pozostale/6162.1,Oswiadczenie_Rady_KEP_ds_Rodziny_ws_Konwencji_Rady_Europy_o_przeciwdzialaniu_przemocy_wobec_kobiet_i_przemocy_domowej_CAHVIO.html.
 - 8 J. Banasiuk (red.), *Czy Polska powinna ratyfikować Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej?*, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Warszawa 2014.

relacji zobowiązań zawartych w Konwencji Stambulskiej w porównaniu z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, którymi Polska jest związana.

2. Zakres zobowiązań wynikających z Konwencji Stambulskiej

2.1. Cel Konwencji

Konwencja Stambulska została poświęcona zapobieganiu i zwalczaniu dwóch zjawisk społecznych:

- przemocy wobec kobiet oraz
- przemocy domowej.

Dla określenia jej zakresu użyto zatem dwóch kryteriów różnicujących: kryterium podmiotowego (przemoc wobec kobiet) oraz kryterium przedmiotowego (przemoc domowa). W *Wyjaśnieniach do Konwencji (Explanatory Report)*, stanowiących komentarz autorów Konwencji do jej postanowień⁹, zauważono, że oba te zjawiska mogą mieć charakter: strukturalny, grupowy oraz indywidualny¹⁰. Poza tym w *Wyjaśnieniach do Konwencji* podkreśla się, że przemoc wpływa negatywnie nie tylko na ofiary, ale na całe społeczeństwo. Z perspektywy ogólnospołecznej, celem Konwencji jest nie tylko zapobieganie i zwalczanie przemocy ze względu na konieczność ochrony praw i wolności kobiet czy innych ofiar przemocy, ale również ochrona interesu publicznego rozumianego w kategoriach bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz prawidłowego funkcjonowania i rozwoju całego społeczeństwa.

Powyższy podział na przemoc wobec kobiet oraz przemoc domową ma swoje odzwierciedlenie w celach Konwencji (art. 1 ust. 1 Konwencji). Z jednej strony, są one ukierunkowane na **ochronę kobiet**:

- ochrona kobiet przed wszystkimi formami przemocy (lit. a);
- eliminacja wszystkich form dyskryminacji wobec kobiet (lit. b);
- wspieranie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, poprzez m.in. usamodzielnianie kobiet (lit. b).

Z drugiej zaś strony, celem Konwencji jest również stworzenie ram instytucjonalnych przeciwdziałania i walki ze zjawiskiem **przemocy domowej**. W tym aspekcie celem Konwencji jest:

- zapobieganie, ściganie i eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (lit. a);
- stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (lit. c);

⁹ Dostępne na stronie: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm>.

¹⁰ *Explanatory Report*, pkt 25.

- zacieśnienie współpracy międzynarodowej, mającej na celu eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (lit. d);
- zapewnienie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania oraz wypracowanie zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (lit.e).

W literaturze podkreśla się, że przyjęcie za cel Konwencji ochrony kobiet uwydatnia „ścisły związek pomiędzy dalszym urzeczywistnianiem równości kobiet i mężczyzn oraz eliminowaniem każdego rodzaju przemocy wobec kobiet”¹¹. Wśród międzynarodowych organów ochrony praw człowieka panuje konsensus w kwestii uznania, że przemoc wobec kobiet jest formą dyskryminacji kobiet. Założenie to stało się podstawą przyjęcia przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet Zalecenia Ogólnego nr 19 w sprawie przemocy wobec kobiet w 1993 r.¹² Również Unia Europejska uznała przemoc domową za przejaw nierówności płci. W 2008 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła Wytoczne w sprawie aktów przemocy wobec kobiet i zwalczania wszelkich form dyskryminacji kobiet.¹³

2.2. Skala zjawiska przemocy wobec kobiet

Konwencja Stambulska ma zastosowanie do wszelkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (art. 2 ust. 1), która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu. Dysproporcje między zjawiskiem przemocy wobec kobiet i przemocy wobec mężczyzn w Europie potwierdzają krajowe statystyki policyjne.¹⁴ Jednocześnie raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat przemocy wobec kobiet¹⁵ pokazuje, że skala przemocy wobec kobiet zjawiska nie jest adekwatnie odzwierciedlona w krajowych statystykach z uwagi na niezgłaszanie przemocy przez kobiety (zgłoszenia dotyczą średnio jednego na trzy przypadki przemocy między kobietą a mężczyzną, z którym jest ona w związku oraz jednego na cztery przypadki przemocy między kobietą a mężczyzną, z którym nie jest ona w związku)¹⁶. **Brak adekwatnych danych statystycznych (underreporting) jest m.in. wynikiem braku zaufania kobiet doświadczających przemocy w możliwość**

11 E. Kowalewska-Borys, E. Truskolaska, *Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. - zagadnienia wybrane*, Białostockie Studia Prawnicze 2014, s. 86.

12 Zalecenie Ogólne nr 19 (dalej: ZO), 11. sesja, UN Doc. A/47/38, s. 1 (1993).

13 Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, s. 335.

14 Z wyników badania przeprowadzonego w 2013 r. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej („Ewaluacja lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie - doświadczenia dotyczące sposobów pomagania i nasilenia stresu pourazowego (PTSD) z perspektywy osób dotkniętych przemocą w rodzinie”) wynika, że „wśród ogółu osób doświadczających przemocy w rodzinie, zgłaszających się do placówek i instytucji lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie dominują kobiety (96%)” - Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., s. 6.

15 Dla celów tego raportu przyjęto, że przemoc wobec kobiet obejmuje także przemoc domową zarówno, gdy dotyczy kobiet współzamieszkujących ze swoimi partnerami, jak i wobec kobiet, które doświadczają przemocy od swoich partnerów, mieszkających osobno.

16 Fundamental Rights Agency, *Violence against women: an EU-wide survey. Main result report*, FRA 2014, s. 67, dostępny na stronie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>.

uzyskania skutecznej pomocy ze strony policji. Natomiast zaniżone dane statystyczne dotyczące przemocy wobec kobiet są jednym z powodów istnienia dużych różnic w zakresie występowania przemocy wobec kobiet w Europie¹⁷.

2.3. Zakres podmiotowy Konwencji

Zgodnie z art. 2 ust. 1, realizacja celów Konwencji może ograniczać się do przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet. Jednakże Konwencja pozostawia stronom możliwość stosowania jej postanowień do wszystkich ofiar przemocy domowej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji „[s]trony zachęca się do stosowania niniejszej Konwencji do wszystkich ofiar przemocy domowej”. Podobnie, art. 4 ust. 1 Konwencji stanowi, że „[s]trony przyjmują regulacje prawne i inne rozwiązania, niezbędne by promować i chronić prawa wszystkich, zwłaszcza kobiet”. Biorąc pod uwagę oba te przepisy, należy uznać, że Konwencja wyznacza standard minimalny, który strony Konwencji mogą znacznie podnieść oraz poszerzyć, tj. objąć nim inne grupy społeczne szczególnie narażone na przemoc, w szczególności przemoc domową. Natomiast art. 73 Konwencji zastrzega, że postanowienia Konwencji nie naruszają przepisów prawa wewnętrznego oraz wiążących obecnie i w przyszłości umów międzynarodowych, „na mocy których osobom przysługują lub przysługiwałyby korzystniejsze uprawnienia jeżeli chodzi o zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”. Konwencja jest zatem standardem minimalnym także w stosunku do ochrony samych kobiet.

Przeciwnicy Konwencji stwierdzają, że „ideologiczny charakter Konwencji wyraża się (...) przez (...) dostrzeganie jedynie w kobietach ofiar przemocy domowej, a pomijanie innych zagrożonych grup, przede wszystkim dzieci oraz osób starszych, bez względu na ich płeć”¹⁸. Należy jednak zauważyć, że specyfiką współczesnych aktów międzynarodowego prawa praw człowieka jest stworzenie szczególnych mechanizmów ochrony dla wybranych kategorii podmiotów – dzieci, niepełnosprawnych, uchodźców, itd. Wyraźne wskazanie na kobiety jako ofiary przemocy, w tym przemocy domowej, ma przede wszystkim zwrócić uwagę państw członkowskich Rady Europy na szczególny problem dotyczący tej kategorii podmiotów. Zaliczenie przemocy wobec kobiet jako problemu międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz przyjęcie przez Radę Europy szczegółowego aktu prawnego zorientowanego właśnie na ten konkretny problem ma zatem służyć podjęciu skuteczniejszych działań na rzecz ochrony prawa kobiet do wolności od przemocy¹⁹. Negowanie tak zakreślonego celu wydaje się wskazywać, że kobiety „nie są warte” tego, aby objąć je szczególną ochroną w sytuacji, kiedy stają się ofiarami przemocy. Podobna krytyka była (i jest) kierowana pod adresem Konwencji CEDAW, która wyłącza ze swojego podmiotowego zakresu ochrony mężczyzn.

¹⁷ *Ibidem*, s. 23-26. Skala zjawiska przemocy jest generalnie wyższa w państwach, w których występuje wysoki poziom równości płci oraz istnieje świadomość występowania przemocy domowej. Natomiast w państwach, w których przemoc domowa jest uważana za sprawę prywatną, temat ten nie jest powszechnie znany, mniejsza jest jego świadomość społeczna oraz liczba zgłaszanych spraw na policję.

¹⁸ Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 28.

¹⁹ J. Fitzpatrick, *The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women in Human Rights of Women*, [w:] R. J. Cook (red.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1994, s. 534-540.

2.4. Definicje

W art. 3 Konwencji zostały zawarte definicje, które odnoszą się do pojęć związanych z przedmiotem samej Konwencji: „przemoc wobec kobiet”, „przemoc domowa”, „płeć społeczno-kulturowa”, „przemoc wobec kobiet ze względu na płeć”, „ofiara” czy „kobiety”. O ile „przemoc wobec kobiet” oraz „przemoc domowa” zostały po raz pierwszy zdefiniowane w tekście umowy międzynarodowej, pojęcia te, podobnie jak i pojęcie „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć”, funkcjonowały od dawna w terminologii międzynarodowych organów ochrony praw człowieka.

Już w 1993 r. Komitet CEDAW stwierdził w Zaleceniu Ogólnym nr 19, że „definicja dyskryminacji obejmuje przemoc uwarunkowaną płcią czyli przemoc, która jest skierowana przeciwko kobiecie, dlatego, że jest ona kobietą albo przemoc, która dotyka kobiet w nieproporcjonalnie większym stopniu. Obejmuje akty, które prowadzą do fizycznej, psychicznej lub seksualnej szkody lub cierpienia, a także groźby takich aktów, przymus i inne formy pozbawienia wolności”. Poza tym Komitet CEDAW zauważył, że przemoc wobec kobiet ogranicza możliwość korzystania przez nie z innych praw gwarantowanych w Konwencji, uznając, że przemoc uwarunkowana płcią stanowi problem braku równej ochrony prawnej²⁰.

2.5. Definicja „płci społeczno-kulturowej”

W trakcie prac poprzedzających podpisanie Konwencji, jak i podczas debaty na temat ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Konwencji szczególne kontrowersje wzbudziła definicja „płci społeczno-kulturowej”. Jednak wśród sześciu definicji zawartych w art. 3 Konwencji, jedynie **pojęcie „płci społeczno-kulturowej” jest pojęciem „normatywnie pustym”, gdyż odsyła do treści norm występujących w danym społeczeństwie**. Art. 3 ust. 1 lit. c stanowi bowiem, że „płeć społeczno-kulturowa” oznacza społeczne skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet i mężczyzn.

Jak wynika z *Wyjaśnień do Konwencji*, wyraźne zdefiniowanie tego terminu (zgodnie ze znaczeniem słownikowym) ma na celu wskazanie, że istnieją społecznie wytworzone role czy zachowania, które społeczeństwo uznaje za właściwe dla kobiet lub mężczyzn. Jednak poza uznaniem, że istnieje społecznie konstruowany wzorzec płci, **art. 3 ust. 1 lit. c Konwencji nie określa, co dane społeczeństwo ma uznawać za właściwą rolę, zachowanie, działanie czy atrybut kobiet i mężczyzn. Konwencja nie przesądza zatem o treści norm społecznych determinujących role czy zachowania kobiet i mężczyzn**, dając stronom Konwencji dużą dowolność w tym zakresie. Treść tych norm jest bowiem wynikiem procesów i zmian społecznych, politycznych, światopoglądowych, które zachodzą w danym społeczeństwie. Jednocześnie **Konwencja zakazuje promowania takich ról, zachowań, działań czy atrybutów, które utrwalają przekonanie o niższości kobiet**. Jednym ze

²⁰ Zalecenie Ogólne nr 19 (dalej: ZO), 11. sesja, UN Doc. A/47/38, s. 1 (1993).

zobowiązań wynikających z Konwencji jest bowiem wyeliminowanie takich norm społecznych, które sankcjonują przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domową.

Zgodnie z prawem traktatów Konwencja jako akt prawa międzynarodowego powinna być interpretowana w dobrej wierze zgodnie ze zwykłym znaczeniem wyrazów, w świetle przedmiotu i celu²¹. Zatem także pojęcie „płci społeczno-kulturowej” powinno się odczytywać w ścisłym związku z przedmiotem i celami Konwencji, jakim jest przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy. Dlatego należy z całą stanowczością podkreślić, że celem Konwencji nie jest legalizacja związków osób tej samej płci, aborcji czy wprowadzenie „inżynierii społecznej” przejawiającej się w możliwości wyboru preferowanej płci fizycznej²². Konwencja Stambulska nie zawiera odrębnej definicji płci biologicznej (*sex*) i płci społeczno-kulturowej (*gender*). Nie zakłada też, że środki promujące równość kobiet i mężczyzn prowadzą do tego, że biologiczni mężczyźni stają się kobietami z chwilą przejścia kobiecych ról społecznych i kulturowych, i odwrotnie. Konwencja nie może być również odczytywana jako instrument prawny umożliwiający wybór preferowanej płci fizycznej, gdyż w żadnym ze swoich postanowień nie przewiduje takich praw ani obowiązków stron. Jednocześnie Konwencja zastrzega obowiązek równego traktowania ofiar przemocy bez względu na ich cechy szczególne, w tym orientację seksualną, tożsamość płciową czy stan cywilny (art. 4 ust. 4). Próba wyczytania z Konwencji ukrytego obowiązku m.in. legalizacji związków osób tej samej płci (w tym małżeństw osób tej samej płci) stanowi przekroczenie powyższej reguły interpretacyjnej.

Biorąc pod uwagę trudności z tłumaczeniem angielskiej wersji językowej Konwencji na polski, należy podkreślić, że w języku polskim słowo „gender” jest tożsamy z angielskim słowem „sex” i w obu przypadkach oznacza płeć. Dlatego też polskie tłumaczenie Konwencji posługuje się terminem opisowym „płeć społeczno-kulturowa”, choć w angielskiej wersji językowej zamiast określenia „płeć społecznie-kulturowa” używa się terminu „gender”²³. Dla porównania we francuskiej wersji językowej użyto terminu „genre”, a we włoskiej „genere”, co można tłumaczyć na język polski jako „rodzaj”. Termin „rodzaj” pozbawiony jest „ideologii”, którą przypisuje się słowu „gender”. Należy więc przyjąć, że **użycie definicji płci we wszystkich wersjach językowych Konwencji jest wolne od ideologii.**

Odpowiadając na zarzuty przeciwników Konwencji, a przede wszystkim przeciwników „ideologii gender”, należy przypomnieć, że **Konwencja jako umowa międzynarodowa, której ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego o mocy niższej niż Konstytucja RP. Zatem nawet po ratyfikacji Konwencji każdy jej przepis może być w przyszłości badany pod względem zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt. 1 Konstytucji). Co więcej, również stosowanie Konwencji na poziomie krajowym będzie musiało uwzględniać przepisy Konstytucji RP – m.in. przepisy, które definiują małżeństwo jako**

21 Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439.

22 Por.: Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 27.

23 Słownik *Oxford Advanced Learner's Dictionary* tłumaczy termin „gender” jako „fakt bycia mężczyzną lub kobietą, szczególnie gdy jest to rozpatrywane w odniesieniu do różnic społecznych i kulturowych, nie różnic biologicznych”.

związek osób przeciwnej płci, a także być zgodne z przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą ochrony życia od momentu poczęcia²⁴.

2.6. Zobowiązania stron w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Artykuły 4-6 Konwencji określają obowiązki stron w zakresie działań, które mają służyć realizacji założeń Konwencji, w szczególności poprzez podjęcie środków prawnych zakazujących dyskryminacji kobiet (art. 4 ust. 2 i 3). Oprócz wprowadzenia zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz zakazu dyskryminacji, Konwencja zezwala stronom podejmowanie działań wykraczających poza minimalny zakaz dyskryminacji. Zgodnie z art. 4 ust. 4 Konwencji specjalne środki, niezbędne do zapobiegania przemocy ze względu na płeć i ochrony kobiet, nie są uznawane za dyskryminujące (art. 4 ust. 4). Należy zwrócić uwagę, że podobne przyzwolenie na stosowanie tzw. środków wyrównawczych ze względu na płeć przewidują m.in. dyrektywy Unii Europejskiej²⁵ oraz Konwencja CEDAW²⁶.

Art. 5 ust. 1 Konwencji nakazuje stronom powstrzymanie się od aktów przemocy, a art. 5 ust. 2 Konwencji nakłada na strony obowiązek należytej staranności w zapobieganiu, ściganiu oraz przyznawaniu zadośćuczynienia ofiarom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, które są wynikiem działań podmiotów prywatnych. Zawarty w art. 5 ust. 2 Konwencji standard należytej staranności należy do kanonu międzynarodowej ochrony praw człowieka²⁷. Standard należytej staranności w zakresie przeciwdziałania, ścigania oraz zadośćuczynienia ofiarom przemocy wobec kobiet został uznany za wiążący standard zwyczajowego prawa międzynarodowego²⁸. W sprawach dotyczących przemocy wobec kobiet standard należytej staranności jest stosowany zarówno przez Komitet CEDAW²⁹, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC)³⁰.

24 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 1997 r., sygn. K 26/96.

25 Art. Dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana), Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, s. 23-36.

26 Art. 4 Konwencji CEDAW.

27 Standard należytej staranności został stworzony przez Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka w sprawie dotyczącej wymuszonego zaginięcia człowieka, *Velasquez Rodriguez p. Hondurasowi*, 28 I.L.M. 291 (1988), par. 172.

28 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women: The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women* (20.01.2006).

29 Zalecenia Ogólne nr 19, pkt 24 lit. t (i). Komitet CEDAW wezwał państwa do podjęcia środków mających na celu przeciwdziałanie przemocy uwarunkowanej płcią stosowanej przez władze publiczne, ale również należyte zapobieganie, ściganie i karanie aktów przemocy, w tym przemocy w sferze prywatnej i rodzinnej, oraz zapewnienie ofiarom właściwego zadośćuczynienia.

30 Por. np. *Bevacqua p. Bułgarii*, skarga nr 71127/01, wyrok z 12 czerwca 2008 r.; *Branko Tomašić i inni p. Chorwacji*, skarga nr 46598/06, wyrok z 15 stycznia 2009 r.; *Opuz p. Turcji*, skarga nr 33401/02, wyrok z 9 czerwca 2009 r.; *E.S. i inni p. Słowacji*, skarga nr 8227/04, wyrok z 15 września 2009 r.; *A. p. Chorwacji*, skarga nr 55164/08, wyrok z 14 października 2010 r.; *Hajduova p. Słowacji*, sprawa nr 2660/03, wyrok z 30 listopada 2010 r.; *Kalucza p. Węgrom*, skarga nr 57693/10, wyrok z 24 kwietnia 2012 r.

Art. 6 Konwencji przewiduje obowiązek stron uwzględniania perspektywy płci w toku wdrażania i oceniania wpływu postanowień niniejszej Konwencji oraz promowania i wdrażania politykę równości kobiet i mężczyzn oraz pełnego wzmocnienia się kobiet. W świetle „Wyjaśnień do Konwencji” obowiązek ten stanowi uzupełnienie obowiązku wprowadzenia zakazu dyskryminacji kobiet³¹.

Zobowiązania wynikające z rozdziału II Konwencji dotyczą zintegrowanej polityki i gromadzenia danych statystycznych w zakresie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Art. 7 Konwencji ustanawia obowiązek stworzenia, a następnie prowadzenia „ogólnokrajowej, skutecznej, kompleksowej i skoordynowanej” polityki zorientowanej na zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. W ramach tego obowiązku strony powinny przeznaczyć odpowiednie środki (środki finansowe i zasoby ludzkie) na realizację tej polityki (art. 8), zapewnić wsparcie oraz zaangażować we współpracę organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie (art. 9), wyznaczyć organ koordynujący realizację tej polityki (art. 10) oraz gromadzić i analizować dane statystyczne na temat przemocy, a także prowadzić badania w celu ich pozyskania (art. 11).

W Polsce najwięcej kontrowersji wywołały zobowiązania wynikające z przepisów zawartych w rozdziale III Konwencji („Zapobieganie”), w szczególności z art. 12 ust. 1 i art. 14 ust. 1 Konwencji. Pierwszy z nich obliguje strony do podjęcia niezbędnych działań promujących zmiany „społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń i zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn”. Z kolei na gruncie art. 14 strony zobowiązują się do wprowadzenia do programów nauczania treści dotyczących równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról społeczno-kulturowych, wzajemnego szacunku oraz rozwiązywania konfliktów bez użycia przemocy.

Obowiązek zwalczania stereotypów związanych z płcią ustanowiony w art. 12 ust. 1 Konwencji Stambulskiej określany jest mianem łagodnego obowiązku „promowania zmian kulturowych”, nie zaś zobowiązania mającego na celu spowodowanie oraz egzekwowanie tej zmiany. Treść tego przepisu różni się od treści art. 5 lit. a Konwencji CEDAW, który ustanawia szczególnie obowiązek „zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet”. W porównaniu z art. 12 ust. 1 Konwencji art. 5 lit. a Konwencji CEDAW zakłada, że wzorce kulturalne muszą zostać zmienione przez prawo i politykę³². Poza tym art. 10 lit. c Konwencji CEDAW, analogicznie do art. 14 ust. 1 Konwencji Stambulskiej, zobowiązuje strony do wyeliminowania „stereotypowej koncepcji roli mężczyzny i kobiety na wszystkich szczeblach nauczania i we wszystkich rodzajach kształcenia”. Dodatkowo szczegółowe obowiązki stron Konwencji CEDAW w zakresie przeciwdziałania przemocy warunkowanej płcią określa wspomniane już Zalecenie Ogólne nr 19 Komitetu CEDAW, które zobowiązuje państwa do „określenia rodzaju i zakresu postaw, zwyczajów i praktyk, które utrwalają przemoc wobec kobiet, oraz rodzaju przemocy, którą powodują”³³. Należy podkreślić, że do tej pory interpretacja przepisów Konwencji CEDAW,

31 *Explanatory Report*, pkt 61-62.

32 L.A. Rehof, *Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, Dordrecht: M. Nijhoff Publishers 1993, s. 84.

33 Zalecenie Ogólne nr 19, par. 24 (e).

które nakładają tożsame, a nawet dalej idące obowiązki stron niż Konwencja Stambulska w zakresie zmiany świadomościowej, nie spowodowała konfliktu między zobowiązaniami międzynarodowymi a zasadami i normami wynikającymi z Konstytucji RP.

Z punktu widzenia jednostki, szczególnie ważny jest katalog zobowiązań odnoszących się do zapewnienia ochrony ofierze przemocy (rozdział IV), a zwłaszcza dzieciom będącym świadkami przemocy (art. 26). Konwencja kreuje także szereg obowiązków o charakterze materialnoprawnym odnoszących się zarówno do prawa cywilnego, jak i karnego (rozdział V) oraz o charakterze procesowym (rozdział VI). Ponadto, Konwencja odnosi się do zagadnień związanych z prawem migracyjnym oraz współpracą międzynarodową (rozdział VII i VII).

Jak wskazywano w opracowanych dotychczas opiniach prawnych na temat Konwencji, „z publikowanych materiałów z prac przygotowawczych nad Konwencją nie wynika aby obowiązki państwa w zakresie działań prewencyjnych wywoływały wśród państw członkowskich jakiegokolwiek kontrowersje”³⁴.

Narzędziem zapewniającym bieżącą kontrolę nad realizacją tych szczegółowych zobowiązań służących realizacji powyższych celów jest „specjalny mechanizm monitorowania” (*specific monitoring mechanism*) tworzony na mocy Konwencji (art. 1 ust. 2). Mechanizm ten nie różni się od występujących mechanizmów implementacyjnych występujących w innych międzynarodowych i regionalnych konwencjach praw człowieka zarówno w zakresie obowiązków stron, jak i kompetencji organu monitorującego.

3. Ocena zgodności Konwencji Stambulskiej z Konstytucją RP

3.1. Ochrona przed przemocą jako realizacja konstytucyjnego obowiązku ochrony praw człowieka

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka obowiązek państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej wynika z norm konstytucyjnych zarówno zaliczanych do ogólnych zasad ustrojowych, jak i szczegółowych gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela wyrażonych w rozdziale II Konstytucji RP. W opinii autorów **Konwencja Stambulska nie tylko nie stoi w sprzeczności z żadną z norm Konstytucji RP, ale również stanowi ich uszczegółowienie i realizację.**

Obowiązek ochrony przed przemocą wynika przede wszystkim z obowiązku ochrony praw człowieka przez władze publiczne, zapisanym w Preambule oraz art. 5 Konstytucji RP. Obowiązek ten należy rozumieć jako bezwzględny nakaz ochrony, poszanowania i realizacji konstytucyjnych praw i wolności przez władze publiczne. **Ochrona przed przemocą wobec**

³⁴ E. Zielińska, *Opinia dot. zakresu zobowiązań nałożonych na państwa strony przez Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, s. 1, dostępna na stronie internetowej: http://www.rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/opinia_3.pdf.

kobiet, jak i ochrona przed przemocą domową jest zatem zadaniem szczególnym wynikającym z konstytucyjnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw człowieka. Obowiązki państwa w tym obszarze należy interpretować jako odpowiedzialność władzy publicznych za całokształt regulacji prawnych, a także instytucji i środków ochrony, które służą zapobieganiu i walce z przemocą wobec kobiet, której sprawcami są organy państwowe, a także podmioty czy jednostki działające w imieniu państwa, jak również z przemocą wobec kobiet i przemocą domową, której sprawcami są podmioty niepaństwowe.

Ponadto obowiązek ochrony przed przemocą wynika z obowiązku respektowania godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, godność ludzka zajmuje centralne miejsce pośród innych wartości wyrażonych w Konstytucji, na których oparto pewien obiektywny system wartości³⁵. Lech Garlicki podkreśla w tym kontekście, że konstytucyjny nakaz ochrony godności ludzkiej orientuje się na ochronę człowieka jako „samorealizującej się indywidualności”³⁶. Z obowiązku ochrony godności człowieka, o którym mowa w art. 30 zd. 2 Konstytucji, wynika konieczność podjęcia przez państwo działań mających „zapewnić by pozostałe podmioty stosunków społecznych (w tym osoby fizyczne) nie naruszały godności innych ludzi”³⁷. Konsekwencją takiego ujęcia obowiązku ochrony godności jest dopuszczalność „uznania horyzontalnego działania prawa do godności, co oznacza, że obowiązek respektowania tego prawa spoczywa też na wszelkich podmiotach niepublicznych”³⁸.

Istotą prawa do godności jest zapewnienie, by człowiek nie stawał się „przedmiotem ze strony działań innych (...) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnieniu ich celów”³⁹. Ponadto, godność człowieka jest ściśle związana z zapewnieniem integralności fizycznej człowieka, dlatego też podkreśla się, że podstawowym elementem godności jest m.in. zakaz poniżającego traktowania człowieka. W tym ujęciu zarysowuje się istotny związek między obowiązkiem ochrony godności człowieka a obowiązkiem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, do czego zobowiązuje władze publiczne art. 5 Konstytucji. Należy podkreślić, że z konstytucyjnej zasady godności „wynikają muszą nie tylko konkretne prawa i wolności jednostki, ale także pewne zasady polityki państwa”⁴⁰. Prawo skoncentrowane na przeciwdziałaniu przemocy wobec jednostki – także mającej miejsce w relacjach horyzontalnych – stanowi zatem realizację obowiązku wynikającego z art. 30 Konstytucji.

Obowiązek ochrony przed przemocą jest również zgodny z konstytucyjnym obowiązkiem ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji). W tym kontekście art. 31 ust. 1 Konstytucji należy interpretować jako konstytucyjną gwarancję wolności od przemocy. Wolność jednostki – wraz z zasadą godności i równości – jest jedną z trzech idei

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98.

36 L. Garlicki, *Komentarz do art. 30* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. L. Garlicki), pkt 10, s. 11.

37 *Ibidem*, pkt 14, s. 18.

38 *Ibidem*, pkt 15, s. 19.

39 *Ibidem*, pkt 16, s. 20.

40 *Ibidem*, pkt 11, s. 13.

przewodnych systemu konstytucyjnego⁴¹. Rozumiana jako prawo człowieka obejmuje aktywność jednostki podejmowaną zarówno w sferze życia publicznego, jak i prywatnego. **Przemoc wobec jednostki stanowi zaprzeczenie wolności w sensie negatywnym, która może być rozumiana jako wolność od przymusu, strachu czy bólu. Realizacja obowiązku ochrony wolności od przemocy przez organy państwa ma niewątpliwie istotne znaczenie dla możliwości realizacji innych konstytucyjnych wolności i praw. Skutki przemocy wobec kobiet i przemocy domowej dla bezpośrednich ofiar, jak i świadków przemocy negatywnie wpływają na ich osobowość, a tym samym korzystanie z innych praw związanych z samorealizacją np. w życiu publicznym, zawodowym czy społecznym. W szczególności może również ograniczać możliwości pełnego korzystania przez dzieci z prawa do nauki.**

Obowiązek ochrony przed przemocą, zwłaszcza przemocą wobec kobiet i przemocą domową, stanowi również konsekwencję konstytucyjnego obowiązku prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji RP) oraz ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP). W skrajnych przypadkach przemoc wobec kobiet oraz przemoc domowa może skutkować pozbawieniem życia. Natomiast zawsze przemoc skutkuje uszczerbkiem zdrowia fizycznego, psychicznego lub emocjonalnego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 38 Konstytucji RP wynika obowiązek władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie życia. „Skoro bowiem z Konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie⁴². Natomiast „z przepisu art. 68 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa⁴³. Choć treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest określony stan zdrowia, to jednostki powinny mieć prawo do korzystania z systemu ochrony zdrowia, „funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności⁴⁴”.

Obowiązek ochrony przed przemocą jest również zgodny z konstytucyjnym zakazem stosowania tortur czy okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania czy karania, a także zakazu stosowania kar cielesnych (art. 40 Konstytucji RP). Zakaz stosowania tortur czy okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania czy karania, a także stosowania kar cielesnych ma charakter bezwzględny i należy go odczytywać jako normę konstytucyjną, która powinna promieniować na cały system prawny, a także być bezpośrednio skuteczna między jednostkami w stosunkach horyzontalnych. W przeciwnym razie zakaz ten traci swój absolutny charakter.

W poniższej analizie zbadano przede wszystkim argumenty o niezgodności Konwencji z Konstytucją RP podniesione w trakcie debaty parlamentarnej. Argumenty te odnosiły się do następujących zarzutów:

41 L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji ...*, pkt 7, s. 6.

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 2/98.

43 *Ibidem*.

44 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 14/03.

- (1) stworzenia zagrożenia dla tradycji Narodu;
- (2) naruszeniu prawa do ochrony życia rodzinnego oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi poglądami;
- (3) naruszeniem prawa do równego traktowania kobiet i mężczyzn;
- (4) zagrożeniu dla suwerenności Polski poprzez zbyt aktywną działalność mechanizmu kontrolującego (GREVIO).

3.2. Zgodność Konwencji z konstytucyjnym obowiązkiem dbania o tradycję Narodu

Jednym z głównych argumentów przeciwników Konwencji był zarzut dotyczący zagrożenia dla tradycji Narodu, której obowiązek ochrony wynika zarówno z Preambuły, jak i art. 5 i 6 Konstytucji RP. Dodatkowo art. 35 Konstytucji RP gwarantuje wolność obywateli polskich należących do mniejszości narodowych i etnicznych do zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, a także prawo zbiorowe mniejszości narodowych i etnicznych do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

W Preambule Konstytucji znalazło się odniesienie do „*kultury zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach*”, oraz nawiązanie do „*najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej*”, a przede wszystkim obowiązek przekazania „*przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku*”. Natomiast art. 5 Konstytucji RP ustanawia obowiązek władz publicznych ochrony dziedzictwa narodowego, a art. 6 Konstytucji RP - obowiązek zapewnienia dostępu do dóbr kultury, a także pomocy Polakom zamieszkałym za granicą zachowania więzi z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „*kultura jest źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju*”. W tym miejscu można poczynić uwagę dotyczącą pojęć „*Naród*” i „*naród polski*”, a także ich pisowni. Zgodnie z Preambułą Konstytucji RP słowo „*Naród*” oznacza suwerena, a więc wszystkich obywateli RP, natomiast określenie „*naród polski*” odnosi się do wszystkich Polaków jako grupy etnicznej. Jednocześnie użycie tych pojęć w Konstytucji nie jest do końca konsekwentne⁴⁵.

Konwencja Stambulska nawiązuje do tradycji w kilku miejscach. Po pierwsze, art. 12 ust. 1 Konwencji stanowi, że „*[S]trony podejmą działania niezbędne, by promować zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn*”. Również art. 12 ust. 5 Konwencji nakłada na strony obowiązek czuwania „*by kultura, zwyczaje, religia, tradycja lub tzw. <<honor>> nie były uznawane za usprawiedliwiające akty przemocy objęte zakresem niniejszej konwencji*”. Ponadto, o tradycji wspomina także art. 42 ust. 1 zd. 2 Konwencji, który precyzuje, że

45 A. Ławniczak, *Kwestia modyfikacji treści lub usunięcia preambuły do Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 127-151; M. Jankowska, *Konstytucyjne dziedzictwo narodowe a mniejszość romska*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, A. Śledzińska-Simon (red.), *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, Wrocław 2011, s. 109-140.

powyższy zakaz obejmuje „zwłaszcza, twierdzenia, że ofiara naruszyła kulturowe, religijne, społeczne lub tradycyjne normy lub zwyczaje stanowiące kryteria właściwego zachowania”.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że Konwencja odnosi się do tradycji przede wszystkim w zakresie realizacji jej celu, jakim jest przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy, a nie do tradycji samej w sobie. Jak wskazano powyżej, założeniem Konwencji jest wyeliminowanie zwyczajów, tradycji oraz praktyk, które same stanowią przejaw przemocy, lub dają przyzwolenie na przemoc wobec kobiet czy przemoc domowych. Szkodliwe zwyczaje czy praktyki mogą mieć charakter „tradycyjny” z uwagi na ich trwałość czy powtarzalność, a przede wszystkim brak reakcji społeczeństwa czy władzy publicznej. Konwencja sprzeciwia się używaniu tradycji tylko jako potencjalnego uzasadnienia przemocy domowej. Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniem, że „Konwencja zobowiązuje państwa do zwalczania funkcjonujących w społeczeństwach pozaprawnych systemów normatywnych (tradycji i zwyczajów)”⁴⁶.

Zdaniem przeciwników Konwencji „w optyce Konwencji zapobieganie przemocy musi oznaczać demontaż struktur społecznych czyniących różnicowanie pomiędzy kobiecymi i męskimi rolami w społeczeństwie, jako warunkujących i umożliwiających dyskryminację kobiet. Takie założenia budzą zasadnicze wątpliwości w świetle aksjologii polskiej Konstytucji, która podkreśla łączność z tradycjami I i II Rzeczypospolitej oraz wyraża wdzięczność przeszłym pokoleniom Polaków za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie”⁴⁷.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że ochrona wartości konstytucyjnych - zarówno wywodzących się z chrześcijańskiego dziedzictwa Narodu, jak i ogólnoludzkich wartości - wyklucza przyzwolenie na jakąkolwiek przemoc wobec kobiet czy też przemoc domową, a przede wszystkim wyklucza usprawiedliwienie stosowania tej przemocy tradycją. Preambuła Konstytucji RP wyraźnie mówi o „najlepszych tradycjach Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, a także o obowiązku „przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Jednocześnie rozumienie słów „tradycja” na gruncie Preambuły Konstytucji RP jest w pewnym sensie umowne. Trudno bowiem uznać, aby ustrojodawca nakładał na władze publiczne obowiązek wiernego odzwierciedlenia zwyczajów czy praktyk społecznych panujących w Pierwszej lub Drugiej Rzeczypospolitej.

W świetle Preambuły Konstytucji RP obowiązek poszanowania tradycji czy kultury narodowej nie może być zatem odczytywany jako przyzwolenie na przemoc wobec kobiet czy przemoc w rodzinie⁴⁸. Trudno jednocześnie zgodzić się ze twierdzeniem, że przemoc wobec kobiet czy przemoc w rodzinie stanowi w ogóle element polskiej tradycji czy kultury narodowej. Jak zauważa wybitny znawca tej tematyki, prof. Leon Dyczewski, „[w] kulturze polskiej, w porównaniu z kulturami krajów germańskich i anglosaskich, pozycja kobiety – matki i żony – była i jest wysoka. To m.in. tłumaczy, dlaczego ruch emancypacyjny kobiet w Polsce jest dużo słabszy w Polsce niż w wielu krajach Europy Zachodniej. Wiele praw, o które walczyły kobiety Zachodu (...), kobiety w Polsce już miały. Już od

46 Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 31.

47 Ibidem, s. 5

48 Por. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, Zeszyty Prawnicze 4/2012, s. 68.

średniowiecza kobieta w Polsce jest zrównana z mężczyzną w prawie dziedziczenia (...). Także pełne prawa wyborcze (czynne i bierne) kobiety w Polsce otrzymały o wiele wcześniej niż w wielu krajach zachodnich."⁴⁹. **Zatem występujących w przeszłości czy współcześnie praktyk stosowania przemocy wobec kobiet czy dzieci nie należy zaliczać do polskiej „tradycji” czy „kultury”, której ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.**

Interpretując natomiast obowiązki państwa w zakresie likwidacji uprzedzeń wobec kobiet, należy zauważyć, że art. 12 ust. 1 Konwencji zobowiązuje strony do „*podjęcia niezbędnych środków*” w celu osiągnięcia zamierzonego skutku. Zanim jednak takie działania służące eliminacji stereotypów płci zostaną podjęte, władze państwowe muszą podjąć szczegółową analizę polegającą na ich zidentyfikowaniu oraz określeniu rodzaju i rozmiaru szkód społecznych, które powodują. **W konsekwencji wybór środków mających na celu „promowanie zmian społecznych i kulturowych we wzorcach zachowań kobiet i mężczyzn” leży w zakresie marginesu uznania państwa. Tym samym to od władz krajowych będzie zależało, jakie stereotypy zostaną uznane za negatywne oraz jakie zmiany społeczne i kulturowe we wzorcach zachowań kobiet i mężczyzn będą promowane. Oznacza to, że Konwencja Stambulska nie narzuca ani definicji negatywnych stereotypów, ani negatywnych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn, gdyż te pojęcia mogą podlegać różnym interpretacjom w różnych państwach. Tym samym Konwencja nie jest sprzeczna z wartościami i wzorcami społecznymi, takimi jak małżeństwo, rodzina, macierzyństwo czy rodzicielstwo, które są również chronione przez normy Konstytucji RP.**

Dla potrzeb wielostronnej umowy międzynarodowej o charakterze regionalnym niemożliwe było przyjęcie bardziej konkretnego wskazania negatywnych stereotypów płci czy rozwiązań prawnych służących ich eliminacji. Istnienie stereotypów, podobnie jak samo zjawisko przemocy, jest uwarunkowane społecznie i kulturowo, a więc **zależy od kontekstu, który jest współkształtowany przez obowiązujące normy społeczne, w tym normy moralne.** W odniesieniu do Polski ich interpretacja nie może jednak pozostać w oderwaniu od systemu aksjologicznego zawartego w Konstytucji RP, co dodatkowo wynika z oświadczenia złożonego do Konwencji⁵⁰. Biorąc pod uwagę margines uznania państwa, **wszelkie środki implementujące obowiązki wynikające z art. 12 ust. 1 Konwencji Stambulskiej muszą pozostać w zgodzie z Konstytucją RP**, co dodatkowo wynika ze złożonego oświadczenia do Konwencji. W szczególności środki o charakterze prawnym będą każdorazowo podlegały ocenie zgodności z Konstytucją RP.

3.3. Zgodność Konwencji z konstytucyjnym obowiązkiem ochrony i opieki nad małżeństwem jako związkiem kobiety i mężczyzny, a także rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem

Z art. 18 Konstytucji RP wynika norma programowa, która nie ustanawia bezpośrednio skutecznych praw podmiotowych. Jej uzupełnieniem są przepisy gwarantujące

49 L. Dyczewski, *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, KUL 2003, s. 144-5.

50 „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że będzie stosować Konwencję zgodnie z zasadami i przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” - druk sejmowy nr 2515, s. 4.

szczegółowe prawa i wolności jednostki zawarte w rozdziale II Konstytucji RP, m.in. zasada równości praw kobiety i mężczyzny (art. 33), prawna ochrona życia rodzinnego (art. 47) czy prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1). Adresatem art. 18 Konstytucji RP jest ustawodawca, a także inne organy władzy publicznej. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „*celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest (...) nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę obowiązkowi podejmowania takich działań, które ‘umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza między rodzicami a dziećmi oraz między małżonkami’*”⁵¹. Organy państwa mają zatem obowiązek podejmowania działań, które sprzyjają funkcjonowaniu małżeństwa oraz rodziny, a także wspierają macierzyństwo czy rodzicielstwo.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że „*ochrona wartości rodzinnych nie może abstrahować od innych zasad i wartości konstytucyjnych, zawsze musi więc respektować zasadę godności osoby ludzkiej*”⁵². Co więcej, z art. 18 Konstytucji RP nie wynika jednoznacznie hierarchia instytucji konstytucyjnych, jakim są małżeństwo, rodzina, macierzyństwo czy rodzicielstwo, a umieszczenie ich w jednym przepisie przemawia raczej za ich równorzędną rangą. Poza tym usytuowanie art. 18 Konstytucji RP w Rozdziale I Konstytucji **nie może oznaczać, że ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa czy rodzicielstwa jest ważniejszym obowiązkiem państwa niż obowiązek poszanowania godności człowieka**, a także ochrony jego wolności i równości określonych jako zasady ogólnie Rozdziału II.

Dlatego też obowiązek umacniania więzi między małżonkami, rodzicami i dziećmi czy innymi osobami tworzącymi rodzinę nie może być interpretowany jako nadrzędny nad obowiązkiem zagwarantowania bezpieczeństwa przed przemocą każdego członka rodziny, a w szczególności zapewnienia równych praw kobiet i mężczyzn w sferze życia rodzinnego (art. 33 ust. 1). Podobnie ochrona małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa musi uwzględniać obowiązek ochrony prywatności każdego członka rodziny (art. 47) czy ochrony dobra dziecka (art. 72).

W świetle powyższego, **art. 18 Konstytucji RP stanowi jedno ze źródeł konstytucyjnego obowiązku władz publicznych przeciwdziałania przemocy w rodzinie, którego dalsza realizacja wymaga m.in. działań na poziomie ustawowym**. Podejmowanie takich działań (prewencyjnych lub następczych) wobec przemocy w rodzinie należy dokonać przy jednoczesnym wyważeniu między ochroną konstytucyjnych wartości wyrażonych w **art. 18 Konstytucji RP oraz w szczegółowych przepisach konstytucyjnych gwarantujących prawa i wolności jednostki** (np. nienaruszalność mieszkania). Jednocześnie brak podejmowania efektywnych działań państwa w przypadkach występowania przemocy domowej oznacza zaniechanie zobowiązań płynących z art. 18 Konstytucji RP oraz innych norm konstytucyjnych, m.in. z art. 30 Konstytucji RP. Do naruszenia godności ze względu na stosowaną przemoc domową dochodzi bez względu na to czy rodzina, której dotyczy to zjawisko, można uznać za mieszczącą się w „tradycyjnym modelu”, na który powołują się przeciwnicy Konwencji.

51 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04.

52 L.Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji*, pkt 8.

W ocenie autorów niniejszej opinii **przepisy Konwencji pozostają w zgodzie z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47)**. Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego należy rozumieć jako wolność pozostawania w stosunkach intymnych, prywatnych czy rodzinnych z innymi osobami, ale także jako prawo do tego, aby te stosunki dowolnie kształtować. Zarówno Konstytucja RP, jak i Konwencja Stambulska nie zawierają definicji rodziny, co oznacza, że w tym zakresie nie ma między tymi dokumentami nie ma sprzeczności. Pojęcia te są od siebie niezależne i mogą obejmować różne kategorie, tj. zarówno „rodziny tradycyjne”, związki nieformalne, związki osób tej samej płci, samotnego rodzica z dzieckiem lub małżeństwa bezdzietne. Jednocześnie art. 47 Konstytucji RP stanowi gwarancję prawa do poszanowania integralności cielesnej, psychicznej i emocjonalnej jednostki, z którego logicznie wynika prawo do tego, aby nie być obiektem przemocy w stosunkach intymnych, prywatnych i rodzinnych (małżeńskich), mimo że stosunki te z definicji cechuje konsensualność. **W kontekście przemocy wobec kobiet i przemocy domowej art. 47 Konstytucji RP należy interpretować jako wolność od przemocy w życiu intymnym, prywatnym i rodzinnym, której korelatem jest obowiązek państwa podjęcia interwencji w celu zapewnienia ochrony przed przemocą w stosunkach horyzontalnych.**

Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności jest interpretowany w pierwszej kolejności jako prawo chroniące jednostkę przed arbitralnym traktowaniem przez władze publiczne. Jednocześnie z przepisu tego wynikają pozytywne obowiązki zawarte w pojęciu skutecznego „poszanowania” życia prywatnego i rodzinnego i obowiązki te mogą oznaczać przyjęcie środków dotyczących sfery relacji między osobami prywatnymi. Dzieci i inne osoby wymagające opieki (*vulnerable*), w szczególności są uprawnione do skutecznej ochrony⁵³. W zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego ETPC niejednokrotnie stwierdził, że koncepcja prawa do życia prywatnego obejmuje integralność fizyczną i psychologiczną jednostki. Poza tym odpowiedzialność państwa za zapewnienie prawnej ochrony życia (art. 2 Konwencji) i zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 3 Konwencji), a także poszanowania życia prywatnego w związku z zakazem tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 8 w związku z art. 3 Konwencji) może oznaczać w pewnych okolicznościach obowiązek wprowadzenia i stosowania środków prawnej ochrony przed aktami przemocy osób prywatnych⁵⁴. Trybunał stwierdza ponadto, że ochrona w szczególności wymagających opieki/bezradnych (*vulnerable*) ofiar przemocy, a przede wszystkim konieczność aktywnego zaangażowania się państwa w tę ochronę jest elementem wielu międzynarodowych instrumentów praw człowieka⁵⁵.

Występowanie przemocy w sferze prywatnej nie wyłącza zatem odpowiedzialności państwa za ochronę jednostki przed przemocą. W tym kontekście warto przytoczyć decyzję Komitetu CEDAW w sprawie *V.K. v. Bułgaria*⁵⁶, w której uznano,

53 *X i Y v. Holandia*, wyrok z 26 marca 1985 r., § 23-24 i 27, oraz *August v. Zjednoczone Królestwo*, postanowienie z 21 stycznia 2003, skarga nr 36505/02.

54 *Osman v. Zjednoczone Królestwo*, wyrok z 28 października 1998 r., oraz *M.C. v. Bułgaria*, skarga nr 39272/98.

55 *Bevacqua v. Bułgaria*, skarga nr 71127/01, § 49-53.

56 Skarga nr 20/2008, decyzja nr 20/2008, U.N. Doc. CEDAW/C/49/D/20/2008 (2011).

że rozstrzygnięcie sądu krajowego cechowało stereotypowe podejście do problemu przemocy domowej opierające się na przekonaniu, że należy problem ten co do zasady znaleźć poza obszarem kontroli państwa. Co więcej, sądy krajowe w tej sprawie ograniczyły definicję przemocy jedynie do przemocy o charakterze fizycznym, odmawiając skarżącej ochrony. Podobnie ten problem postrzega Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w sprawie *Opuz przeciwko Turcji* zwrócił uwagę, że problem przemocy domowej „nie zawsze może ujrzeć światło dzienne, gdyż często ma miejsce w ramach osobistych relacji albo w zamkniętych kręgach”⁵⁷.

Na relację między zjawiskiem przemocy domowej a sferą prywatną zwracał uwagę m.in. Sekretarz Generalny ONZ w swoim „Pogłębionym studium na temat wszelkich form przemocy wobec kobiet” (*In-depth study on all forms of violence against women*)⁵⁸. W dokumencie tym stwierdza się, że uzasadnienie niepodjęcia działań w zakresie zgłoszonych przypadków przemocy domowej, przy powołaniu się na ochronę prywatności i nienaruszalności miru domowego (w domu, w którym dochodzi do przemocy), skutkuje przede wszystkim bezkarnością sprawców przemocy domowej⁵⁹. Sekretarz Generalny zauważa także, że pomimo istotnego rozwoju międzynarodowych obowiązków państw w zakresie przeciwdziałania przemocy, ich egzekwowanie „nadal stanowi wyzwanie, ponieważ normy społeczne i kultura prawna często chronią prywatność i męską dominację w rodzinie kosztem bezpieczeństwa kobiet i dziewcząt”⁶⁰.

Choć podejmowanie przez władze publiczne działań zmierzających do zapobiegania i zwalczania przemocy domowej w oczywisty sposób wiąże się z wkroczeniem w sferę życia prywatnego jednostki, w szczególności w życie prywatne sprawy przemocy, to na gruncie norm konstytucyjnych taka ingerencja jest dopuszczalna pod warunkiem spełnienia zasad ograniczania praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co zasadniczo sprowadza się do oceny proporcjonalności ingerencji, m.in. jej rzeczywistej niezbędności.

Podczas debaty publicznej na temat ratyfikacji Konwencji sformułowana została teza, że Konwencja jest niezgodna z Konstytucją, ponieważ nie zakazuje wprowadzenia regulacji legalizującej związek osób tej samej płci. Należy jednak zauważyć, że szereg umów międzynarodowych, których stroną jest Polska, nie wprowadza takiego zakazu. Gdyby Konwencja Sтамбуlska zawierała taki zakaz, wówczas nie mogłaby zostać przyjęta w tych państwach Rady Europy, w których zalegalizowano związki osób tej samej płci. Trudno również zgodzić się z tezą, że Konwencja może stać się samodzielną podstawą prawną, umożliwiającą legalizację związków osób tej samej płci w Polsce⁶¹. Należy wyraźnie podkreślić, że **żaden przepis Konwencji nie odnosi się (nawet pośrednio) do instytucji**

57 Por. A. Bodnar, *Przemoc domowa w świetle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie?*, Wolters Kluwer 2012, s. 96.

58 *In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary-General*, A/61/122/Add.1 (6.07.2006).

59 *In-depth study* pkt 95.

60 *Ibidem*.

61 Por. m.in. wypowiedź posła Jarosława Górczyńskiego, Sprawozdanie Stenograficzne z 75. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 września 2014 r. (pierwszy dzień obrad), s. 107.

związków partnerskich, a tym samym już na poziomie interpretacji literalnej nie ma argumentów na poparcie obaw formułowanych przez przeciwników Konwencji. Potencjalną podstawą do wprowadzenia związków osób tej samej płci nie może stać się przepis art. 3 lit. b, który definiując „przemoc domową” odnosi się do aktów przemocy także ze strony obecnego lub byłego „partnera”⁶². Przepis ten wyznacza zakres ochrony dla ofiar przemocy, które strony zobowiązują się zapewnić. Konwencja wychodzi bowiem z założenia o potrzebie zapewnienia ochrony dla jak najszerszych przypadków występowania przemocy domowej. Z całą pewnością Konwencja dla swojej skuteczności, tj. zapewnienia ochrony przed przemocą, nie wymaga wprowadzania jakichkolwiek zmian instytucjonalnych np. w zakresie stanu cywilnego.

3.4. Zgodność Konwencji z konstytucyjnym obowiązkiem zapewnienia równości wobec prawa, równego traktowania, a w szczególności ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć oraz z konstytucyjnym obowiązkiem zagwarantowania równych praw kobiet i mężczyzn, łącznie z możliwością przyjęcia środków przywilejujących, których celem jest stworzeniem równych szans obu płci.

Punktem wyjścia dla analizy dotyczącej zgodności danej regulacji z zasadą równości jest założenie, że podmioty objęte tą zasadą są „podmiotami podobnymi” ze względu na **cechę istotną**. Taką cechą istotną co do zasady nie jest płeć (art. 32), co oznacza że ewentualne wprowadzenie różnicowania ze względu na płeć wymaga spełnienia określonych warunków konstytucyjnych, w szczególności zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3). Na gruncie Konstytucji RP możliwe jest zastosowanie wyjątków od zasady równego traktowania - tym samym Konstytucja umożliwia proporcjonalne ograniczenia zasady równości formalnej w celu wzmocnienia równości materialnej. Sytuacja, w której prawie wszystkie ofiary przemocy to kobiety (96%), powinna skutkować rozważeniem przez władze publiczne zmian, które w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określa się mianem **uprzywilejowania wyrównawczego**⁶³.

Jednym z warunków konstytucyjności takiego „uprzywilejowania” jest „*dążenie do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości*”⁶⁴. Optyka Konwencji Stambulskiej, która w centrum zainteresowania władz publicznych stawia kobiety-ofiary przemocy, realizuje ten podstawowy warunek. Poszczególne przepisy Konwencji – ogólne i szczegółowe – wielokrotnie odnoszą się właśnie do osiągnięcia rzeczywistej równości między kobietami i mężczyznami. Ponadto, Konwencja nie ustanawia takich obowiązków, które nie mogą zostać realizowane w stosunku do mężczyzn czy dzieci (chłopców, ponieważ kobietami w rozumieniu Konwencji są również osoby poniżej 18 roku życia) będących ofiarami przemocy.

62 *Ibidem*, s. 105 - wypowiedź poseł Małgorzaty Sadurskiej, posiedzenie plenarne Sejmu w dniu 24 września 2014 r.

63 L. Garlicki, *Komentarz do art. 33 Konstytucji*, pkt 10.

64 *Ibidem*. Por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 8/98.

Co więcej, wprowadzenie takich działań szczególnych, jest dopuszczalne również na gruncie Konwencji CEDAW, zgodnie z którą „wprowadzenie przez Państwa Strony tymczasowych zarządzeń szczególnych, zmierzających do przyspieszenia faktycznej równości mężczyzn i kobiet, nie będzie uważane za akt dyskryminacji w rozumieniu niniejszej konwencji, jednakże nie może w żaden sposób pociągać za sobą utrzymania nierównych lub odrębnych norm; zarządzenia te powinny być uchylone z chwilą osiągnięcia celów w zakresie równości szans i traktowania” (art. 4 ust. 1).

Warto też wskazać, że zarówno w tekście Konwencji Stambulskiej, jak i w aktach prawa Unii Europejskiej używa się pojęcia „gender-based violence”, a nie „sex-based violence”. Takie sformułowanie świadczy o tym, że to nie płeć biologiczna powoduje przemoc, ale społeczne schematy w zakresie postrzegania roli kobiet. „Kobiety stają się ofiarami przemocy głównie nie ze względu na swe rzeczywiste cechy biologiczne, ale z uwagi na fakt, że nie spełniają społecznych oczekiwań związanych ze swą płcią (przypisanych danej płci) bo nie wykazują łagodności, uległości, czy też nie wypełniają przypisanych im ról społecznych”⁶⁵.

Na potrzebę szczególnego traktowania kobiet-ofiar przemocy domowej wskazuje się również na gruncie analizy prawa karnego, w szczególności przedmiotu ochrony przestępstwa z art. 207 k.k.: „Różnicowanie sytuacji, w której kobieta doznaje przemocy od osoby najbliższej lub innej osoby, z którą pozostaje w stałym lub przemijającym stosunku zależności, oraz sytuacji, w której kobieta doznaje przemocy ze strony sprawcy, z którym nie pozostaje w tego typu relacjach – jest pożądane, ale tylko wtedy, gdy fakt, iż do przemocy doszło w zakresie pierwszych relacji, jest powodem do tego, ażeby ofiarę otoczyć szczególną „opieką” psychologiczną, socjalną i prawną”⁶⁶.

Kierowane pod adresem Konwencji Stambulskiej zarzuty o niezgodności z konstytucyjną zasadą równości są w ocenie autorów tej opinii bezzasadne. Zarzut dotyczący ograniczenia zakresu ochrony do wszystkich form przemocy wobec kobiet, a tym samym uczynienia z Konwencji aktu normatywnego, „którego beneficjentami mają być w rzeczywistości wyłącznie kobiety”⁶⁷ nie uwzględnia badań nad zjawiskiem przemocy, która w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyka kobiet. Podobny zarzut może być sformułowany w odniesieniu do wiążącej Polskę Konwencji CEDAW, ponieważ nie odnosi się ona do praw mężczyzn, a tym samym ich dyskryminuje.

Niestety niepokojące jest negowanie faktów dotyczących skali zjawiska przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, której ofiarami w znaczącej większości są kobiety. Eksperti Instytutu Ordo Iuris wskazują, że „Podnoszony w Preambule Konwencji oraz w rządowych ekspertyzach argument o znacznej nad-reprezentacji kobiet wśród ofiar przemocy domowej nie jest relewantny w tym wypadku. Nie ma potrzeby ustanawiania szczególnych norm dla osób będących częściej od innych kategorii ofiarami przemocy. Podnoszona

65 E. Zielińska, *Opinia dot. zakresu zobowiązań ...*, s. 4-5.

66 M. Czarkowska, *Przedmiot ochrony przestępstwa znęcania się w kontekście przemocy wobec kobiet w rodzinie*, s. 49.

67 *Opinia Instytutu „Ordo Iuris”*, s. 43.

*okoliczność faktyczna znajdzie bowiem swoje odzwierciedlenie w tym, że generalne i abstrakcyjne normy penalizujące przemoc będą stosowane z reguły w obronie kobiet*⁶⁸.

Powyższe podejście zdaje się bagatelizować dane dotyczące przemocy domowej w Polsce, zgodnie z którymi 96% osób zgłaszających przypadki przemocy domowej to kobiety⁶⁹. Tak duże dysproporcje prowadzą do wniosku, że istniejący system nieskutecznie chroni kobiety przed przemocą. Jednocześnie sprowadzenie problemu przemocy domowej do formalnej równości ofiar przemocy na gruncie polskiej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej pomija dorobek prawa międzynarodowego, które już na początku lat 90-tych ubiegłego wieku uznało przemoc uwarunkowaną płcią (*gender-based violence*) za przejaw dyskryminacji kobiet. Co więcej, przeciwnicy szczególnej ochrony kobiet jako ofiar przemocy domowej nie przedstawili dowodów, w jaki sposób konwencyjne instrumenty podnoszące skuteczność przeciwdziałania przemocy wobec kobiet (tj. 96% ofiar przemocy) są dyskryminujące wobec mężczyzn, tzn. w jaki sposób pogarszają prawną lub faktyczną sytuację mężczyzn jako ofiar przemocy domowej.⁷⁰

3.5. Zgodność Konwencji z konstytucyjnym prawem rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem i konstytucyjnym obowiązkiem zapewnienia ochrony praw dziecka

Przeciwnicy Konwencji argumentują m.in. że art. 14 Konwencji odnoszący się do promowania niestereotypowych ról społeczno-kulturowych kobiet i mężczyzn będzie naruszał **art. 48 ust. 1 Konstytucji**, zgodnie z którym rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Po pierwsze, powyższy argument całkowicie ignoruje fakt, że analogiczny obowiązek istnieje na gruncie prawa międzynarodowego, którym Polska jest związana. Art. 14 Konwencji Stambulskiej jest bowiem analogiczny z art. 10 lit. c. Konwencji CEDAW. Zatem *per analogiam* należałoby sformułować zarzut niezgodności Konwencji CEDAW z Konstytucją, który do tej pory nie był nawet przedmiotem dyskusji na gruncie doktryny prawa międzynarodowego czy konstytucyjnego. Artykuł 14 Konwencji Stambulskiej odnosi się m.in. do stereotypów płciowych prezentowanych w podręcznikach⁷¹, które usprawiedliwiają przemoc wobec kobiet.

Po drugie, przedstawiony zarzut jest oderwany od głównego celu Konwencji (tj. przeciwdziałania przemocy domowej i przemocy wobec kobiet). Art. 48 ust. 1 Konstytucji nie można jednak interpretować jako gwarancji wolności rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniem obojga rodziców lub jednego z rodziców o niższości kobiet. Konsekwencją takiej interpretacji byłoby uznanie, że na gruncie art. 48 ust. 1 Konstytucji wartością konstytucyjną chronioną jest propagowanie przez rodziców przemocy wobec

⁶⁸ *Ibidem*, s. 44.

⁶⁹ Por. Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.

⁷⁰ Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 44.

⁷¹ Por. Wypowiedź minister Małgorzaty Fuszary podczas posiedzenia plenarnego Sejmu w dniu 24 września 2014 r., „stereotypy w podręcznikach polegały na tym, że kobiety były pokazywane wyłącznie w kontekście rodzinnym, mężczyźni wyłącznie w kontekście zewnętrznym wobec domu. Nie było mężczyzn w domu, a kobiet w sferze pozadomowej”. *Stenogram*, s. 129.

innych osób, a program edukacyjny mógłby taką możliwość drastycznie ograniczać. Powyższa interpretacja jest nie do pogodzenia z fundamentalną – na gruncie Konstytucji – rolą godności ludzkiej.

W tym miejscu należy zauważyć, że nie jest prawidłowy zarzut o niezgodności Konwencji Stambulskiej z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym⁷². Jak zostało wykazane powyżej, Konwencja nie kreuje żadnej konkretnej ideologii, a tym samym nie jest niezgodna z art. 25 ust. 2 Konstytucji.

Odrzucając zarzut naruszenia art. 48 ust. 1 Konstytucji RP, należy jednocześnie podkreślić jego ścisły związek z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych zapewnienia ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 Konstytucji). „Sprecyzowanie tego obowiązku, poprzez wyznaczenie konkretnych zadań i form działania władz publicznych, należy do ustawodawcy”⁷³. Realizacja tych zadań niejednokrotnie może wiązać się z ograniczeniami praw i wolności innych osób⁷⁴. Podobnie jak w przypadku problemu przemocy wobec kobiet, także zagadnienie stosowania przemocy wobec dzieci (np. kar cielesnych) wiązało się z gorącą dyskusją, w której także pojawiały się argumenty o zwyczajowych podstawach stosowania kar cielesnych.

Praktykę taką zdecydowanie skrytykował Komitet Praw Dziecka ONZ, który ocenił, że „stosowanie kar fizycznych wobec dziecka nie może być (...) usprawiedliwione tradycją lub obyczajem. Żadna kara fizyczna, w tym „umiarkowana” czy „racjonalna” nie ma usprawiedliwienia”. Komitet odrzuca stanowisko niektórych państw, że należy odróżniać „korygowanie dziecka” od „nadmiernej przemocy”. Komitet uważa, że skoro nie jest dopuszczalne bicie osoby dojrzałej, to dlaczego ma być dopuszczalne bicie dziecka.”⁷⁵.

Z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka wynika, że przemoc wobec dziecka, tak samo jak przemoc wobec kobiet, wynika z wielu różnorodnych czynników, w szczególności cech indywidualnych (dziecka i rodzica), cech całej rodziny, jej otoczenia oraz ogólnych warunków społeczno-ekonomicznych i kulturowych⁷⁶. Wśród postulatów formułowanych w raporcie, m.in. przez kuratorów sądowych, znalazł się postulat edukacji w celu zmiany stereotypów i uprzedzeń związanych z przemocą wobec dziecka w rodzinie.

Chociaż Konwencja Stambulska koncentruje się na środkach pomocy kobietom ofiarom przemocy domowej, to formułuje również standardy minimalne odnoszących się do

72 Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 27-28.

73 L. Garlicki, *Komentarz do art. 48 Konstytucji*, pkt 5, s. 5.

74 *Ibidem*.

75 A. Lopatka, *Kara cielesna w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, Niebieska Linia nr 5/2000, artykuł dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/4352-kara-cielesna-w-swietle-prawa-polskiego-i-miedzynarodowego>

76 E. Jarosz, A. Nowak, *Dzieci ofiary przemocy w rodzinie. Raport Rzecznika Praw Dziecka*, Warszawa 2012, s. 29

dzieci. Przede wszystkim wymaga od stron zagwarantowania ochrony dziecka będącego świadkiem przemocy domowej (art. 26 ust. 1). Poza tym Konwencja podkreśla, że dobro dziecka jest jednym z głównych czynników, które ma decydować o prawie do kontaktów z dzieckiem w sytuacji, gdy w rodzinie miały miejsce przypadki przemocy (art. 31). Dobru dziecka ma służyć także zakaz małżeństw przymusowych wyrażony w art. 37 Konwencji. Konwencja odnosi się także szczegółowo do uprawnień procesowych dziecka będącego świadkiem przemocy domowej (art. 56).

Z powyższych względów należy uznać, że Konwencja jest zgodna zarówno z prawem rodziców do wychowania dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniem, jak i konstytucyjnie chronionymi prawami dziecka.

3.6. Zgodność Konwencji z konstytucyjnym prawem do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji)

Zarzut niekonstytucyjności Konwencji Stambulskiej z Konstytucją dotyczy m.in. niezgodności art. 28 Konwencji z konstytucyjnym prawem do obrony wyrażonym w art. 42 ust. 2 oraz art. 2 i 45 Konstytucji. Zgodnie z art. 28 Konwencji „[S]trony podejmą niezbędne działania by zapewnić, że zasady poufności nałożone przez prawo wewnętrzne na wykonujących niektóre zawody nie będą stanowić, w odpowiednich okolicznościach, przeszkody w zgłoszeniu właściwym organizacjom lub władzom uzasadnionego podejrzenia popełnienia poważnego aktu przemocy objętego zakresem niniejszej konwencji lub jeżeli można spodziewać się kolejnych aktów przemocy”. W ocenie autorów tej opinii zarzut o niezgodności przepisów Konwencji z prawem do obrony pozbawiony jest głębszego uzasadnienia.

Stwierdzenie, że norma wynikająca z art. 28 Konwencji będzie stała w sprzeczności z m.in. prawem do obrony, całkowicie pomija uzasadnienie zawarte w *Wyjaśnieniach do Konwencji*, zgodnie z którym strony uzyskały na podstawie tego przepisu możliwość wprowadzenia uprawnienia niektórych zawodów zaufania publicznego do informowania organów ścigania o przypadku przemocy domowej, jeśli prawdopodobnym jest wystąpienie w przyszłości kolejnych takich przypadków. Należy podkreślić, że wprowadzenie takiego środka ma charakter fakultatywny oraz powinno zostać ograniczone do niektórych kategorii zawodów zaufania publicznego. Jak wynika z *Wyjaśnień do Konwencji* strony mają swobodę uznania jakie dodatkowe warunki muszą zostać spełnione, aby przekazać informacje o przemocy domowej do organów ścigania, w szczególności czy potrzebna będzie zgoda ofiary. Powyższe wskazuje, że nie ma bezpośredniej sprzeczności między art. 28 Konwencji a art. 42 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca podejmując jakiegokolwiek zmiany legislacyjne, które uzna za niezbędne w tym zakresie, będzie zobowiązany do uwzględnienia norm konstytucyjnych, w szczególności art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷⁷.

⁷⁷ *Explanatory Report*, pkt 148.

3.7. Brak realnego zagrożenia dla suwerenności Polski ze strony Grupy ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO)

Kolejnym zarzutem kierowanym pod adresem Konwencji Stambulskiej jest zagrożenie dla suwerenności Polski i fundamentalnych zasad konstytucyjnych poprzez trudne do przewidzenia skutki działalności mechanizmu monitorującego wykonanie Konwencji. Mechanizm ten opiera się na działalności Grupy ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, skrótowo nazywany „GREVIO”. Zgodnie z Konwencją, Grupa ekspertów będzie składała się z 10 do 15 członków wybranych przez Komitet Stron Konwencji spośród kandydatów zaproponowanych przez strony⁷⁸. Na podstawie art. 68 Konwencji strony Konwencji są zobowiązane do przedkładania w odpowiednich cyklach sprawozdań z wykonania Konwencji⁷⁹. Informacje na temat wykonania Konwencji GREVIO będzie mogło ponadto otrzymać od organizacji pozarządowych oraz od krajowych instytucji ochrony praw człowieka, ale także od Komisarza ds. Praw Człowieka Rady Europy. Takie sprawozdanie podlega ocenie ze strony GREVIO, która przedstawia swoje wnioski w zakresie wykonania Konwencji. Na podstawie sprawozdania GREVIO, Komitet Państw-Stron Konwencji może przyjąć zalecenia adresowane do Państwa-Strony⁸⁰. Należy podkreślić, że art. 70 Konwencji nakłada na Państw-Stronę obowiązek przekazania swojemu parlamentowi sprawozdania GREVIO.

Konwencja przewiduje także „tryb przyspieszony” postępowania monitorującego, jeśli GREVIO otrzyma wiarygodne informacje wskazujące na istnienie problemu, który wymaga natychmiastowej uwagi w celu zapobieżenia lub ograniczenia skali lub liczby poważnych naruszeń Konwencji⁸¹. Dodatkowo, poza trybem sprawozdawczym, GREVIO może przyjąć ogólne zalecenia dotyczące wdrażania niniejszej Konwencji (adresowane do wszystkich stron Konwencji).

Przeciwnicy Konwencji argumentują, że GREVIO będzie wymuszało na Polsce odejście od fundamentalnych zasad ustrojowych wyrażonych w Konstytucji RP, m.in. w art. 18, który definiuje małżeństwo. Tym samym organ zewnętrzny, nie pochodzący z powszechnych wyborów będzie istotnie ograniczał suwerenność Polski. Dla przykładu eksperci Instytutu Ordo Iuris argumentują, że „w ramach kompetencji do wydawania <<zaleceń ogólnych>> uzurpują sobie często kompetencje suwerennych państw do dokonywania interpretacji aktów prawa międzynarodowego. Może to prowadzić do wywierania międzynarodowego nacisku mającego zmusić Polskę do akceptacji ideologicznie motywowanych rozwiązań prawnych, w tym upowszechnienia aborcji”⁸². Kreuje się przy tym

78 Zgodnie z art. 66 ust. 4 członkowie GREVIO muszą m.in. być osobami o wysokich kwalifikacjach moralnych oraz być uznawani za ekspertów w dziedzinie praw człowieka, równości kobiet i mężczyzn, przemocy wobec kobiet, przemocy domowej, pomocy i ochrony ofiar.

79 Sprawozdania będą oparte o kwestionariusz opracowany przez GREVIO w zakresie wskazanych (przez GREVIO) postanowień konwencji.

80 Art. 66 ust. 12 Konwencji.

81 Art. 66 ust. 13-15 Konwencji.

82 Opinia Instytutu „Ordi Iuris”, s. 6.

wizję nadaktywnego organu, którego głównym celem będzie zniszczenie istniejących kultur w Państwach będących stronami Konwencji i pogardzenie suwerennością Państw.

Po pierwsze, jak wskazywano wielokrotnie, różnorodne mechanizmy monitorujące występują na gruncie wielu aktów prawa międzynarodowego (regionalnych i uniwersalnych). Stopień ich „ingerencji” w suwerenność Państw jest różnorodny – od raportów z wykonania konwencji (np. raporty grupy GRECO), poprzez rekomendacje z wykonania określonej konwencji będącej wynikiem analizy przedłożonego sprawozdania (np. CEDAW, Komitet przeciwko Torturom - CAT, Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu - CPT, Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej - CERD) kończąc na w pełni wiążących wyrokach sądów międzynarodowych, np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przeciwnicy ratyfikacji Konwencji starają się przedstawić (niestety bez wskazywania żadnych dowodów) działalność takich mechanizmów monitorujących w jednoznacznie negatywnym świetle. Szczególnie agresywnym w wykładni prawa międzynarodowego miał się okazać Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), który *„w ramach ogólnych zaleceń, zaczął dokonywać bardzo aktywistycznej wykładni jej postanowień, traktując swoje zalecenia jako wiążące dla Państw-Stron Konwencji”*. Nie wskazano jednak jakie szkody wywołała działalność CEDAW dla porządku prawnego w Polsce.

W kontekście zwalczania przemocy domowej, zapomniano o tym, że to właśnie Komitet CEDAW był jednym z pierwszych organów międzynarodowych, który uznał przemoc domową jako przejaw naruszenia praw człowieka (w szczególności przejaw dyskryminacji) i podkreślić, że na gruncie Konwencji CEDAW państwa mają obowiązek przeciwdziałania temu zjawisku⁸³. Myli się przy tym proces „interpretacji” aktu prawa międzynarodowego z etapem „implementacji” Konwencji do porządku prawnego. W przytoczonych zarzutach nie wskazano ani jednego przykładu, w którym CEDAW wyczytał na gruncie Konwencji CEDAW zobowiązanie nie objęte zakresem Konwencji CEDAW.

Jeszcze mniej zrozumiałym przykładem nadaktywnego organu międzynarodowego jest wskazany w opinii Instytutu „Ordo Iuris” przykład Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej: CPT) powołanego na podstawie Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Ich zdaniem *„mechanizm monitorowania zautonomizował się względem Konwencji i ma bardzo poważny wpływ na krajowy system prawny w monitorowanym zakresie”*. Nie wskazano jednak czy ten wpływ jest pozytywny czy negatywny oraz czy doszło do sytuacji kiedy CPT, np. *„za bardzo”* zakazał tortur albo przemocy wobec więźniów. Innym organem międzynarodowym, który pod adresem Polski skierował szereg rekomendacji jest Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (dalej: Komitet CERD). W marcu 2014 r. Komitet CERD przedstawił wynik analizy raportu z wykonania przez Polskę Konwencji ONZ ws. Eliminacji

83 Por. pkt 4 opinii.

Dyskryminacji Rasowej, w której zalecił Polsce m.in. zintensyfikowanie wysiłków w zakresie zwalczania antysemityzmu⁸⁴.

Praktyka wydawania zaleceń ogólnych (*general comments*) jest powszechna we wszystkich organach funkcjonujących na podstawie Konwencji ONZ i jest przede wszystkim nastawiona na ujednoczenie stosowania danej konwencji poprzez wyjaśnienie znaczenia (np. zakresu) przepisów, a tym samym norm, danej konwencji. Ponadto, mają one na celu ujednoczyć standard raportowania państw z wykonania danego aktu prawa międzynarodowego. Dlatego - jak słusznie wskazał Z. Galicki - funkcjonowanie takich organów „nie pociąga za sobą większych konfliktów z Państwami poddanymi procedurze monitoringu. Wręcz przeciwnie, można zaobserwować pozytywne skutki działań monitorujących”⁸⁵.

Po drugie, wizja zbyt szerokiej interpretacji postanowień Konwencji przez GREVIO całkowicie pomija fakt, że strona Konwencji na żadnym etapie postępowania przed GREVIO (jak również na etapie implementacji Konwencji) nie jest „ubezważona” ani pozbawiona swojej podmiotowości. Ma prawo wypowiedzi na każdym etapie tego postępowania. Przede wszystkim to strona Konwencji opracowuje sprawozdanie z wykonania Konwencji wypełniając opracowany kwestionariusz. Co więcej, to odgrywa też kluczową rolę na etapie powoływania członków GREVIO. To także od stron Konwencji – tworzących Komitet Stron – zależy przyjęcie zaleceń pod adresem konkretnego Państwa (art. 66 ust. 12 Konwencji). Sprawozdania GREVIO, które mogą stać się przyczyną do opracowania przez Komitet takich zaleceń, także są przedmiotem dyskusji i uzgodnień z Państwem-Stroną Konwencji (art. 66 ust. 10-11 Konwencji). Zatem, to aktywność Państwa-Strony w bardzo dużym stopniu warunkuje to, jakie wnioski podejmie GREVIO oraz to czy Komitet-Stron podejmie zalecenia adresowane do danego Państwa-Strony.

Jeśli poważnie traktować argumenty przeciwników Konwencji należało wraz z odmową ratyfikacji Konwencji Stambulskiej wypowiedzieć pozostałe konwencje międzynarodowe, którymi związana jest Polska, np. Konwencję CEDAW czy Konwencję ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, ponieważ organy monitorujące wykonanie tych Konwencji działają na podobnych zasadach co GREVIO. Oznaczałoby to poważny krok wstecz w zakresie ochrony praw człowieka w Polsce. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, obawa przed aktywnością organów powołanych na mocy umów międzynarodowych, wydaje się wyrażać chęć odgradzenia „polskiego sposobu na walkę z przemocą domową” od jakichkolwiek pomysłów z zewnątrz, a na pewno uniknięciu jakiegokolwiek kontroli nad tym procesem. W świetle powyższych argumentów, nie istnieje

84 Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Poland, 19 marca 2014 r., CERD/C/POL/CO/20-21 - dokument dostępny jest na stronie internetowej: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fPOL%2fCO%2f20-21&Lang=en.

85 Z. Galicki, *Ekspertyza prawna dotycząca funkcjonowania Grupy ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO) – mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w szczególności w zakresie potencjalnego wpływu działań GREVIO na polski porządek prawny* (ekspertyza z 31 sierpnia 2012 r., dostępna na stronie internetowej: http://www.rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/opinia_1.pdf).

realne zagrożenie dla suwerenności Polski ze strony „Grupy ekspertów” GREVIO powołanej na mocy Konwencji Stambulskiej.

4. Ocena zasadności ratyfikacji Konwencji

4.1. Potrzeba wzmocnienia międzynarodowej ochrony przed przemocą wobec kobiet i przemocą domową

Przygotowanie, a następnie przyjęcie przez Radę Europy Konwencji Stambulskiej zostało poprzedzone wieloletnimi działaniami zorientowanymi na walkę z przemocą wobec kobiet oraz przemocą domową podejmowanymi zarówno na poziomie uniwersalnym (ONZ⁸⁶), jak i regionalnymi (Rada Europy⁸⁷, Unia Europejska⁸⁸). Ich ewaluacja doprowadziła do wniosku, że konieczne jest podjęcie działań o charakterze prawotwórczym w celu rzeczywistego ograniczenia zjawiska przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej⁸⁹.

Jednym z głównych wyzwań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej oraz przemocy wobec kobiet jest złożony i wieloaspektowy charakter tego zjawiska, a tym samym także działań, które należy podjąć w celu jego eliminacji. W szczególności, zjawisko przemocy domowej jest wyzwaniem dla kształtu i praktyki stosowania norm prawnych. Odnosi się bowiem do wielu gałęzi prawa: karnego, cywilnego (odpowiedzialność odszkodowawcza), rodzinnego, administracyjnego (działania podejmowane m.in. przez Policję czy organy pomocy społecznej). Co więcej, skuteczne przeciwdziałanie przemocy wiąże się z konfliktami między różnymi wartościami i prawami, np. prawem do prywatności.

Całkowicie błędne wydaje się również stwierdzenie, że *„Konwencja nie zobowiązuje państw do walki z alkoholizmem, pornografią lub prostytutką, które dalece bardziej bezpośrednio i w dalece bardziej oczywisty sposób warunkują przemoc względem kobiet, ale z tradycjami i zwyczajami, których związek z przemocą – przynajmniej na gruncie kultury polskiej – jest w najwyższym stopniu dyskusyjny”*⁹⁰. Wydaje się, że autorzy tego stanowiska nie dostrzegają obowiązku stron wynikającego z art. 7 Konwencji, który wymaga opracowania i wdrożenia kompleksowej i skoordynowanej polityki walki z przemocą wobec kobiet. Do stron Konwencji należy zatem uznanie w jakim stopniu inne zjawiska takie jak

86 Por. np. „The Beijing Declaration and Platform for Action for Equality, Development and Peace” podpisana w 1995 r. podczas międzynarodowej konferencji ONZ w Pekinie.

87 Por. np. Rekomendacja Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy Rec(2002)5 o ochronie kobiet przed przemocą; Kampania Rady Europy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (realizowana w latach 200-2008) – http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/default_en.asp.

88 Por. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet.

89 Na temat wieloletniego przebiegu prac nad podwyższeniem ochrony przed przemocą w państwach Rady Europy – A. Szalkiewicz, *Odpowiedzialność państwa w świetle Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 418-421.

90 Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 29.

alkoholizm, pornografia czy prostytutka są w danym społeczeństwie źródłem przemocy, a tym samym jakie środki należy podjąć w celu ich eliminacji lub ograniczenia.

W dyskusji nad Konwencją przytaczane są m.in. wyniki ankiety przeprowadzonej we wszystkich Państwach Członkowskich UE na zlecenie Agencji Praw Podstawowych opublikowanych w 2014 r. Przeciwnicy ratyfikacji Konwencji przywołują te wyniki wskazując, że zjawisko przemocy domowej w Polsce jest na najniższym poziomie w Unii Europejskiej⁹¹ co ma uzasadniać tezę, że nie istnieje realna potrzeba przyjmowania dodatkowych działań w zakresie przeciwdziałania przemocy. Konkluzja analizy badań FRA przeprowadzona przez Instytut „Ordo Iuris” doprowadziła do wniosku, że „w zdecydowanej większości polskich rodzin nie dochodzi do tego rodzaju aktów” oraz że „mamy (...) do czynienia z modelem rodziny zapewniającej komfort psychiczny, kluczowy dla stabilnego wzrostu jej członków”. Jednocześnie w opinii Ordo Iuris podkreślono, że w świetle badań FRA najgorsza sytuacja pod względem przemocy domowej ma miejsce w Danii, Francji i Finlandii, nie podejmując jednak żadnej próby analizy z czego wynika taki stan rzeczy (np. czy ma to wpływ wysoki poziom imigracji).

Należy jednak zwrócić uwagę na rekomendacje Agencji Praw Podstawowych UE płynące z przeprowadzonego badania. Po pierwsze, wyraźnie podkreślono w nich, że przemoc domowa w przeważającej większości dotyka kobiet⁹². **Zorientowanie zatem przeciwdziałanie przemocy domowej na szczególną sytuację kobiet-ofiar przemocy jest w świetle powyższych badań uzasadnione.** Trudno zatem nie uznać, że to właśnie przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet powinno stanowić szczególny przedmiot i cel działań ze strony państwa. Tym bardziej, że ogólną konkluzją raportu FRA jest ocena, że problemem systemowym w Europie jest zbyt niski odsetek zgłaszania przypadków przemocy domowej, jak również brak pełnych danych na temat przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej odzwierciedlających stan rzeczywisty. Po drugie, jedną z głównych rekomendacji wspomnianego raportu jest **zachęcenie, nie tylko Państw Członkowskich UE, ale również samej Unii Europejskiej do przystąpienia do Konwencji z Istanbulu z 2011 r.** W ocenie Agencji, jest to jeden z najbardziej kompleksowych aktów prawnych o zasięgu regionalnym dotyczącym zwalczania przemocy wobec kobiet.

Zbieżne z wynikami ankiet przeprowadzonej przez Agencję Praw Podstawowych UE są wyniki **kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli na temat „Przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez administrację publiczną”**⁹³. Wskazano w nich na szereg braków występujących w systemie przeciwdziałania przemocy, które podważają zasadność tezy o tym, że nie ma potrzeby podniesienia standardu tego systemu. Z analizy NIK wynika znaczy spadek liczby przypadków przemocy domowej ujawnionej przez Policję w latach 2011-2012⁹⁴. Jednym z głównych powodów takiego stanu rzeczy są skomplikowane procedury zakładania „Niebieskiej Karty”, które wymagają przedstawienia przez ofiarę przemocy nadmiernej ilości dokumentów. Jak wynika z Informacji o wynikach

91 *Ibidem*.

92 „Violence against women: an EU-wide survey. Main result report”, s. 3.

93 Informacja o wynikach kontroli „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną” KPS-4101-04-00/2013, dostępna na stronie internetowej: www.nik.gov.pl/plik/id,5094,vp,6609.pdf.

94 *Ibidem*, s. 6 - w I półroczu 2012 r. nastąpił spadek o 40%.

kontroli, „skala zjawiska jest znacznie szersza, niż wynika to z liczby ujawnionych przypadków. Część przypadków bowiem ukrywa tzw. <<ciemna liczba>>. Wynika ona głównie z obyczajowości i wstydu przed uzewnętrznieniem sytuacji w domu, można ją też tłumaczyć swoistą solidarnością osoby dotkniętej przemocą i osobą stosującą przemoc”⁹⁵.

Pozostałe problemy, na które wskazał raport Najwyższej Izby Kontroli to:

- znaczne zbiurokratyzowanie procedury „Niebieskiej Karty”,
- odebranie Policji kluczowych zadań w systemie przeciwdziałania przemocy i ich przekazanie zespołom interdyscyplinarnym,
- przewlekły tryb postępowania to główne problemy występujące w praktyce przeciwdziałania przemocy,
- brak środków na funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych,
- wysoki odsetek (80%) wyroków wobec sprawców to wyroki w zawieszeniu,
- brak oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w stosunku do sprawców przemocy,
- potrzeba uporządkowania lokalnych strategii dotyczących spraw społecznych.

Szereg wniosków i zaleceń w zakresie istniejącego systemu przeciwdziałania przemocy domowej sformułował także Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach opracowanej analizy⁹⁶. Zalecono m.in., aby uwzględnić specyfikę przemocy ze względu na płeć i doprowadzić do tego by definicja „przemocy w rodzinie” obejmowała też przemoc ze strony byłych partnerów⁹⁷. Wyraźnie wskazano również, że „przemoc wobec kobiet ma podłoże dyskryminacyjne, które wyraża się w przekonaniu sprawców o stereotypowo drugorzędnej roli kobiety”⁹⁸. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił kluczową rolę zwalczania negatywnych stereotypów poprzez np. prowadzenie kampanii społecznych i edukacyjnych. Wśród braków w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy domowej wskazano, że:

- nie powstała spójna, dalekosiężna polityka państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy,
- potrzeba kompleksowej pomocy dla ofiar przemocy, która skutkować będzie ich usamodzielnieniem,
- zbyt małą wagę przywiązuje się do zmiany postaw sprawców przemocy wobec kobiet,
- niezbędna jest zmiana w zakresie ścigania i karania sprawców przemocy w praktyce działania sądów i organów ścigania,
- kobiety, które padły ofiarą przemocy ze względu na płeć wymagają większego wsparcia w toku postępowania karnego.

Także badania przeprowadzone przez Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej (SWPS) na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prowadzą do wniosków zbieżnych z

95 Ibidem, s. 22.

96 Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami - analiza i zalecenia, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 7.

97 Ibidem, s. 92.

98 Ibidem, s. 92.

założeniami Konwencji Stambulskiej, uzasadniających konieczność daleko idących zmian w zakresie usprawnienia systemu przeciwdziałania przemocy w Polsce⁹⁹. Zdecydowaną większość osób doświadczających przemocy w rodzinie, zgłaszających się do placówek i instytucji lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie stanowią kobiety (96%). Przemoc, której doświadczają osoby – beneficjenci lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy, trwa przeciętnie 54 miesiące (ok. 4,5 roku). Wysoka częstotliwość przemocy psychicznej współwystępuje z wysoką oceną częstości przemocy ekonomicznej, podobnie częstość przemocy psychicznej i fizycznej. Aż 52% respondentów doświadcza wszystkich rodzajów przemocy.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wyniki badań Agencji Praw Podstawowych i SWPS oraz kontroli NIK, jak również analizy Rzecznika Praw Obywatelskich potwierdzają tezę o potrzebie dalszej poprawy jakości funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce. Pomimo iż bardzo wiele na tym polu zostało już zrobione, trudno jednak zaakceptować twierdzenie, że problem przemocy w rodzinie został opanowany lub w dużym stopniu wyeliminowany. Dlatego też obecnie za nieprawidłowe należy uznać optymistyczne założenie, że wymagania dotyczące przeciwdziałania przemocy „Rzeczpospolita Polska spełnia i to nierzadko na wyższym poziomie, niż przewiduje to standard Konwencji” Stambulskiej¹⁰⁰. Nie przekonuje też ocena, zgodna z którą „na poziomie rozwiązań technicznych standardy konwencyjne są w pełni realizowane przez Polskę”. Konwencja Stambulska stwarza szansę na bardziej kompleksowe podejście do problemu przemocy wobec kobiet. Co więcej, Konwencja stwarzając mechanizm zewnętrznej kontroli nad praktycznym (a nie tylko technicznym) wymiarem wprowadzanych zmian, zagwarantuje, że ten teoretycznie wysoki poziom przeciwdziałania przemocy w Polsce zostanie utrzymany.

4.2. Obowiązki w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wynikające z prawa międzynarodowego

Oprócz argumentów o braku potrzeby ratyfikacji Konwencji Stambulskiej, jej przeciwnicy wydają się negować niektóre obowiązki formułowane na gruncie Konwencji, zapominając, że duża część z nich stanowi efekt rozwoju prawa międzynarodowego, w tym w oparciu o akty prawne, którymi Polska jest związana. W przeważającej bowiem większości te elementy Konwencji, które uznaje się za „ideologiczne” lub podważające polski porządek konstytucyjny, na gruncie prawa międzynarodowego stanowią obowiązek, który Polska jest już zobligowana realizować. To co jednak jest prawdopodobnie najbardziej potrzebne, to koordynacja tych obowiązków, co właśnie przewiduje Konwencja Stambulska.

99 Ewaluacja lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie- doświadczenia dotyczące sposobów pomagania i nasilenia stresu pourazowego (PTSD) z perspektywy osób dotkniętych przemocą w rodzinie – dostępna na stronie internetowej: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/public/1_NOWA%20STRONA/Przemoc%20w%20rodzinie/2014/Ewaluacja%20lokalnego%20systemu2013_SWPS_raport.docx.

100 Opinia Instytutu „Ordo Iuris”, s. 23.

4.2.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Tematyka przemocy wobec kobiet jest dostrzegana na poziomie prawa międzynarodowego w skali globalnej. Świadczy m.in. fakt powołania w 1994 r. przez Komisję Praw Człowieka ONZ **Specjalnego sprawozdawcy ds. przemocy wobec kobiet**, działającego obecnie przy Radzie Praw Człowieka ONZ. W 1993 r., jeszcze zanim powołany został Specjalny sprawozdawca, Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację ws. Eliminacji Przemocy wobec Kobiet¹⁰¹, w której preambule wskazano, że „*przemoc wobec kobiet stanowi manifestację historycznie nierównych relacji sił między mężczyznami a kobietami, które doprowadziły do dominacji mężczyzn oraz dyskryminacji wobec kobiet stanęła na drodze do ich pełnego rozwoju*” oraz że „*przemoc wobec kobiet jest jednym z najważniejszych mechanizmów społecznych przy pomocy którego kobiety są zmuszone do podporządkowania wobec mężczyzn*”.

Przeciwnicy Konwencji Stambulskiej wskazują, że podobne tezy zawarte w Konwencji stanowią przejaw „walki płci” oraz mają podłoże marksistowskie. Treść Deklaracji ONZ z 1993 r. oraz raporty roczne Specjalnego Sprawozdawcy¹⁰² wskazują, że powyższa krytyka wydaje się chybiona. Polska jako członek ONZ powinna dążyć do wypełnienia postanowień także aktów *soft-law* uzgodnionych i przyjętych na forum ONZ.

W 2006 r. Sekretarz Generalny ONZ opracował - przywołany powyżej - raport pt. „Dogłębne studium na temat wszelkich form przemocy wobec kobiet” (*In-depth study on all forms of violence against women*), w którym wskazano na ścisły związek między przemocą domową a naruszeniem praw człowieka. Wskazano w nim m.in. że „*podatność na przemoc jest rozumiana jako stan spowodowany nieobecnością lub odmową praw*”¹⁰³. Zaznaczono przy tym, że przeprowadzone badania z różnych dziedzin życia i nauki prowadzą do wniosku, że nie ma jednej przyczyny, która adekwatnie uzasadnia i warunkuje występowanie zjawiska przemocy wobec kobiet. Przyjęcie optyki praw człowieka skutkuje uznaniem, że Państwo odpowiada za przeciwdziałanie i odpowiednie reagowanie na przypadki przemocy wobec kobiet. W szczególności, podejście oparte na prawach człowieka powinno spowodować w dalszej kolejności przeanalizowanie wszelkich praktyk lub wartości (społecznych), które promują przemoc wobec kobiet.

Wśród przyczyn przemocy domowej, na które zwrócił Sekretarz Generalny, wskazano m.in. na patriariat, przedstawiając historyczną genezę tego zjawiska. „*Historycznie, role płciowe (gender roles) – społecznie skonstruowane role kobiety i mężczyzny – zostały stworzone hierarchicznie, przy założeniu że mężczyźni sprawują władzę i mają kontrolę nad kobietami. Męska dominacja i kobiece podporządkowanie mają ideologiczne i materialne podłoże. Patriariat został zakorzeniony w normach społecznych i kulturowych, zinstytucjonalizowany w prawie i strukturach politycznych i osadzony w gospodarkach*

101 Rezolucja z 20 grudnia 1993, A/RES/48/104.

102 Np. *Preliminary report submitted by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, E/CN.4/1995/42, 22 November 1994.

103 *In-depth study* ..., pkt 65.

*lokalnych i globalnych. Został również zakorzeniony w oficjalnych ideologiach oraz w dyskursie publicznym.*¹⁰⁴.

Jako dowód na prawidłowość powyższej tezy wskazano na wyrok Sądu Konstytucyjnego RPA z 1999 roku w sprawie *The State v. Baloyi*. Sąd Konstytucyjny nałożył na państwo bezpośredni obowiązek zapewnienia ochrony przez przemocą domową. Prawo do zapewnienia bezpieczeństwa zostało na gruncie wyroku połączone z prawem do równego traktowania i zakazem dyskryminacji. Raport Sekretarza Generalnego przywołał przy tym jeden z fragmentów tego wyroku, w którym sędzia sprawozdawca argumentował: „*systemowa, wszechobecna i w przeważającej mierze oparta na płci (gender-specific), przemoc domowa odzwierciedla i wzmacnia dominację patriarchalną i stanowi wyjątkową brutalną jej formę*”¹⁰⁵.

Ponadto wskazano, że przemoc domowa bywa często uzasadniona określoną kulturą na którą składają się określone tradycje lub zwyczaje¹⁰⁶ oraz nierówności ekonomiczne. Pokazuje to jak złożonym zjawiskiem jest przemoc domowa i jak trudnym zadaniem jest jej zwalczanie. Aby zrealizować obowiązek należytej staranności (*due diligence*) po stronie państw w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet, za konieczne uznano wypełnienie istniejącej luki między prawem międzynarodowym a porządkami krajowymi¹⁰⁷. Jednym z przejawów tego zadania jest rozwiązanie kwestii stereotypowych postaw i zachowań, które przyczyniają się do przemocy mężczyzn wobec kobiet.

Oprócz norm *soft-law* oraz badań przeprowadzonych przez organy ONZ, istnieje cały system prawa wiążącego odnoszącego się do tego zagadnienia. Na gruncie systemu ONZ, zagadnienie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet jest analizowane zarówno w dokumentach odnoszących generalnie do ochrony praw człowieka (m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰⁸), jak i regulujących tę tematykę szczegółowo (Konwencja CEDAW, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania¹⁰⁹), którymi Polska jest związana.

4.2.2. Powszechny Okresowy Przegląd Praw Człowieka (*Universal Periodic Review, UPR*)

Zagadnienie zapobiegania przemocy domowej w Polsce było m.in. poddane analizie w ramach Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka prowadzonego przez Radę Praw Człowieka ONZ¹¹⁰. Raport Polski był poddany analizie zarówno w tzw. pierwszym cyklu (w 2008 r.) jak i w drugim cyklu (w 2012 r.). W raporcie sformułowanym przez tzw. *Working Group* w 2008 r., dwie rekomendacje (spośród 29) odnosiły się do problemu przemocy

104 *Ibidem*, pkt 70.

105 *Ibidem*, pkt 77.

106 *Ibidem*, pkt 78-85.

107 *Ibidem*, pkt 381-382.

108 Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

109 Ratyfikowana przez Polskę w 1989 r., Dz. U. Nr 63, poz. 378.

110 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 15 marca 2006 r., 60/251.

domowej¹¹¹. Natomiast w raporcie *Working Group* w 2012 r. aż 7 rekomendacji odnosiło się do kwestii przemocy domowej¹¹². Dotyczyły one m.in. rozważenia związania się przez Polskę Konwencją Stambulską.

4.2.3. Komitet Praw Człowieka ONZ (*Human Rights Committee*)

Także na gruncie Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych ONZ, którego przestrzeganie kontroluje Komitet Praw Człowieka, zagadnienie przemocy domowej, rozumianej jako forma naruszenia praw jednostki, jest dostrzegane i poddawane analizie w odniesieniu do poszczególnych państw. W obserwacjach końcowych skierowanych w 2010 r. do Polski, zwrócono uwagę na potrzebę dostosowania uprawnień Policji w taki sposób, aby miała możliwość bezpośredniego i natychmiastowego reagowania na przypadki przemocy. Jako problem wskazano wysoki odsetek spraw umarzanych na etapie prokuratorskim¹¹³.

Najwyraźniej, w ocenie Komitetu Praw Człowieka, zagadnienie to jest na tyle istotnym problem w przypadku Polski, że zdecydowano, że także przy opracowaniu kolejnego sprawozdania do Komitetu rząd RP powinien odnieść się do tego zagadnienia¹¹⁴. W ramach działań z zakresu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, Komitet zwrócił uwagę, w szczególności, na potrzebę zwalczania dyskryminacji wobec kobiet poprzez wzmocnienie obecności kobiet w życiu publicznym, w tym politycznym, oraz zwiększenie reprezentacji kobiet w procesach decyzyjnych¹¹⁵.

4.2.4. Komitet Przeciwko Torturom (*Committee Against Tortures, CAT*)

Komitet ONZ przeciwko Torturom (dalej jako: Komitet CAT) odnosi się do zagadnień przemocy wobec kobiet zarówno w przypadku analizy raportów państw-stron Konwencji, jak również w formie Zaleceń Ogólnych (*general comment*) opracowywanych na podstawie praktyki Komitetu. W 2008 r. w Zaleceniu Ogólnym nr 2 Komitet CAT ocenił, że przypadki przemocy domowej w niektórych przypadkach mogą być nawet uznane za przejaw tortur¹¹⁶. Państwo działające poprzez swoich funkcjonariuszy jest zobligowane na gruncie prawa międzynarodowego do zachowania należytej staranności przy podejmowaniu działań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Nie zachowanie takiego standardu działań

111 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Poland, A/HRC/8/30 (23 maj 2008) – <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/8/30&Lang=E>; Odpowiedź Rządu RP: http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/dobrowolne-zobowiazania-przyjete-przez-rrp-wersja-angielska.doc.

112 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Poland, A/HRC/21/14 (9.06.2012) – <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/21/14&Lang=E>.

113 CCPR/C/POL/CO/6 – <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqEnKe%2bgR3Hi9diNTN1CrMRQbpgmuk0cpzUQ6exG2o%2fgjdW%2f016MMnl5r7d8W4R4BR%2fFMHVusoJM8jrmGeNgELvNesybWluhm5RhG5SymdVP>

114 List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Poland – http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/POL/CCPR_C_POL_QPR_7_16147_E.doc

115 *Ibidem*, pkt 10.

116 General Comment no. 2, Committee Against Torture, CAT/C/GC/2.

skutkuje, nie tylko naruszeniem prawa międzynarodowego, ale także przyzwoleniem na bezkarność¹¹⁷.

Inny obowiązek państw podkreślony w Zaleceniu Ogólnym nr 2 odnosi się do sytuacji, w której przemoc wobec mężczyzn lub kobiet (chłopców lub dziewczynek) wynika z niezastosowania się do społecznie określonych ról płciowych¹¹⁸. Komitet wskazał na istniejący po stronie państw obowiązek zidentyfikowania takich sytuacji i przeciwdziałać im. Manfred Nowak, Specjalny sprawozdawca ONZ ds. tortur, okrutnego i poniżającego traktowania lub karania, w raporcie przedstawionym Komitetowi Praw Człowieka w 2008 r. wskazał na szereg podobieństw między przemocą domową a torturami ze strony państwa¹¹⁹, podobnie jak wcześniej wskazywali na to Specjalny sprawozdawca ONZ ds. przemocy wobec kobiet¹²⁰ czy Komitet Praw Człowieka¹²¹.

Także w rekomendacjach końcowych (*concluding observations*) sformułowanych pod adresem Polski przez Komitet CAT w 2013 r. wyraźnie podkreślono problemy występujące w Polsce na polu przeciwdziałania przemocy domowej. Zalecenia w tym zakresie były bardzo szerokie i kompleksowe – od zmian w prawie, poprzez wzmocnienie systemu wszechstronnej pomocy dla ofiar (medycznej, prawnej, psychologicznej), zwiększenie skuteczności ścigania przypadków przemocy domowej (np. stworzenie skutecznej i niezależnej procedury zgłaszania przemocy domowej)¹²². W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka tak szerokie zalecenia odnoszące się do przemocy domowej uniemożliwiają podtrzymanie tezy o tym, że przemoc wobec kobiet czy przemoc domowa nie stanowią realnego problemu z zakresu ochrony praw człowieka w Polsce.

4.2.5. Komitet ws. Likwidacji Dyskryminacji wobec Kobiet (The Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW)

Analiza zjawiska przemocy wobec kobiet została także przeanalizowana w ramach Komitetu ws. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (Komitet CEDAW) zarówno na poziomie ogólnym (zalecenia ogólne) jak i szczegółowym (sprawozdania państw oraz skargi indywidualne kierowane do Komitetu). Podstawą działalności Komitetu jest Konwencja ONZ ws. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (Konwencja CEDAW), którą Polska związała się w 1982 r. W Preambule tej Konwencji wskazano, iż „*tradycyjna rola mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie powinna ulegać ewolucji, podobnie jak rola kobiety, i że jest to warunkiem osiągnięcia pełnej równości mężczyzn i kobiet*”.

117 *Ibidem*.

118 *Ibidem*, pkt 22.

119 A/HRC/7/3

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/101/61/PDF/G0810161.pdf?OpenElement> para. 45-48.

120 Raport z 1996, E/CN.4/1996/53, para. 50.

121 Human Rights Committee, General Comment No. 28 (2000) on article 3 (*The equality of rights between men and women*), pkt 11.

122 *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Poland*, CAT/C/POL/CO/5-6, 23.12.2013
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPOL%2fCO%2f5-6&Lang=en.

Na gruncie Konwencji CEDAW, państwa zobowiązały się do podjęcia wszelkich stosownych kroków w celu „zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety” (art. 5 pkt 1 Konwencji CEDAW). Takie zobowiązanie pokrywa się w znacznym stopniu z zobowiązaniem wyrażonym w art. 12 Konwencji Stambulskiej, zgodnie z którym „Strony podejmą działania niezbędne by promować zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenienia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet mężczyzn”. Konwencja Stambulska zachęca, by w te działania zaangażowani byli również mężczyźni i chłopcy (art. 12 ust. 4 Konwencji).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że art. 5 pkt 1 Konwencji CEDAW uznaje, że „kobiety i mężczyźni posiadają fundamentalne prawo do tego, aby nie podlegać ograniczeniom wynikającym z kulturowych wzorców przypisanym określonej płci oraz do tego, aby nie być poddanym z góry określonej roli związanej z rodzicielstwem”¹²³. Obowiązek zwalczania takich stereotypów odnosi się do zagadnień nie uregulowanych bezpośrednio w Konwencji CEDAW, takich jak właśnie przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet. Nie ma przy tym żadnych wytycznych Komitetu CEDAW precyzujących powyższy obowiązek, jednak jego uszczegółowieniem jest uznanie przez doktrynę prawa międzynarodowego, że w odniesieniu do ochrony praw człowieka Państwo powinno szanować, chronić i realizować podstawowe prawa i wolności (*duty to respect, protect and fulfill*), co w przełożeniu na zwalczanie negatywnych stereotypów płci przejawia się w:

- 1) powstrzymywania się od stosowania szkodliwych stereotypów uwarunkowanych płcią przez władze publiczne;
- 2) podjęcia niezbędnych i właściwych środków w celu zwalczania stereotypów związanych z płcią przez podmioty niepaństwowe – takie jak rodzina, społeczeństwo oraz rynek; oraz
- 3) stosowania środków pozytywnych w celu zapewnienia realizacji praw kobiet bez uprzedzeń związanych ze stereotypami płci¹²⁴.

Uszczegółowieniem normy z art. 5 Konwencji CEDAW jest art. 10 lit. c Konwencji CEDAW odnoszący się do prawa do edukacji. Jednym ze środków do zapewnienia kobietom równych praw z mężczyznami w dziedzinie kształcenia jest „wyeliminowanie wszelkich stereotypowych koncepcji pozycji mężczyzny i kobiety na wszystkich szczeblach nauczania i we wszystkich rodzajach kształcenia przez popieranie koedukacji i innych form nauczania, które mogą być pomocne w osiągnięciu tego celu, a zwłaszcza przez rewizję podręczników i programów szkolnych oraz dostosowanie metod pedagogicznych”. Konwencja Stambulska

123 R. Holtmaat, Article 5 [w:] M.A. Freeman, Ch. Chinkin & B. Rudolf (Eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2012, s. 145.; A. Śledzińska-Simon, *Eliminacja stereotypów płci w kontekście przemocy uwarunkowanej płcią w wielopoziomowym systemie ochrony praw człowieka* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Żukowska-Jarosz, Uniwersytet Wrocławski 2014, s. 249.

124 J. R. Cook, S. Cusack, *op. Cit.*, A. Śledzińska-Simon, *Eliminacja stereotypów ...*, s. 250.

potwierdza powyższą normę, jak również uszczegóławia ten obowiązek stron Konwencji CEDAW poprzez zobowiązanie państw do promocji i realizacji programów na rzecz podnoszenia świadomości. Celem takich programów ma być „lepsze rozumienie przez społeczeństwo różnych przejawów wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji, ich wpływu na dzieci, a także potrzeby zapobiegania przemocy” (art. 13 ust. 1). Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 Konwencji Stambulskiej „[s]trony podejmą, gdy to właściwie, działania niezbędne by wprowadzić do programów nauczania na wszystkich etapach edukacji, dostosowane do etapu rozwoju uczniów treści dotyczące równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról społeczno-kulturowych, wzajemnego szacunku, rozwiązywania konfliktów w relacjach międzyludzkich bez uciekania się do przemocy, przemocy wobec kobiet ze względu na płeć oraz gwarancji nienaruszalności osoby”.

Przemoc wobec kobiet stała się ponadto przedmiotem wspomnianych już Zaleceń Ogólnych nr 19 sformułowanych w 1992 r. przez Komitet CEDAW na podstawie doświadczeń związanych z rozpatrywaniem sprawozdań okresowych. W Zaleceniu tym Komitet CEDAW odniósł się m.in. to tradycyjnego postrzegania kobiet jako osób podporządkowanych względem mężczyzn. Takie stereotypowe postawy skutkują utrwalaniem praktyk opartych na przemocy, np. przemoc w rodzinie czy przymusowe małżeństwa. Takie stereotypowe postawy skutkują także propagowaniem pornografii oraz postrzegania kobiet jako „obiekty seksualne”. To z kolei znacząco przyczynia się do przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią (*gender-based violence*)¹²⁵.

Szczegółowe zalecenia Komitetu CEDAW wskazują na konieczność holistycznego podejścia do zjawiska przemocy wobec kobiet. Wskazano w nich m.in. na potrzebę szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości uwzględniający kwestii płci (*gender-sensitive training*)¹²⁶, gromadzenie danych na temat zjawiska przemocy wobec kobiet¹²⁷, zapewnienia, aby media promowały szacunek dla kobiet¹²⁸, zidentyfikowania i likwidacji postaw i zwyczajów, które utrwalają przemoc wobec kobiet (e). Ponadto państwa zostały wezwane do analizowania zjawiska prostitucji i handlu ludźmi jako form przemocy wobec kobiet w sprawozdaniach okresowych (h). Zalecono również stworzenie systemu pomocy ofiarom przemocy (k.) oraz systemu skarg i kompensaty (i). Komitet CEDAW zwrócił także uwagę na potrzebę objęcia ochroną kobiet zamieszkujących tereny rolnicze lub tereny słabo zaludnione. Co więcej, kompleksowość tych rekomendacji przejawia się m.in. we wskazaniu na potrzebę objęcia procesem resocjalizacyjnym sprawców przemocy domowej.

Powyższy standard wypracowany na poziomie ogólnych został kilkakrotnie wykorzystany przez Komitet CEDAW w sprawie skarg indywidualnych kierowanych do Komitetu na mocy Protokołu Dodatkowego do Konwencji CEDAW¹²⁹. Pierwsza ze spraw dotyczących przemocy domowej rozpatrzona przez Komitet (*A.T. przeciwko Węgrom*¹³⁰) potwierdziła wypracowany wcześniej standard, że w działania państwa podjęte w sprawach

125 Zalecenie Ogólne nr 19, pkt 11.

126 *Ibidem*, pkt 24, rekomendacja b.

127 *Ibidem*, rekomendacja c.

128 *Ibidem*, rekomendacja d.

129 Protokół został ratyfikowany przez Polskę w 2003 r.

130 Skarga nr 2/2003, decyzja z 26 stycznia 2005 r.

przemocy domowej będą oceniane z punktu widzenia należytej staranności. W odniesieniu do sprawy A.T. wiązało się to m.in. koniecznością zapewnienia bezpiecznego miejsca pobytu dla skarżącej i jej dzieci, pomocy prawnej. W odniesieniu do Węgier Komitet CEDAW przedstawił szereg rekomendacji odnoszących się m.in. konieczności prowadzenia w podobnych sprawach skutecznych śledztw przeciwko sprawcom przemocy. Ponadto, Komitet CEDAW uznał, że „tradycyjne postawy, zgodnie z którymi kobiety są uważane za podrzędne w stosunku do mężczyzn, przyczyniają się do przemocy wobec nich” oraz wyraził zaniepokojenie w związku z „trwałością zakorzenionych tradycyjnych stereotypów dotyczących ról i obowiązków kobiet i mężczyzn w rodzinie”¹³¹.

Z kolei Komitet CEDAW w sprawie *Karen Vertido* bezpośrednio wskazał na stereotypy płci, które stanowią źródło naruszeń praw kobiet i prowadzą do przemocy uwarunkowanej płcią. Przy użyciu celowościowej wykładni przepisów Konwencji CEDAW, Komitet zastosował standard należytej staranności w stosunku do obowiązku państwa polegającego na zwalczaniu stereotypów związanych z płcią. Dotychczas taki standard odnosił się tylko do obowiązku walki z przemocą uwarunkowaną płcią. Skarżąca była ofiarą gwałtu. Stereotypy wobec kobiet występujące w filipińskim wymiarze sprawiedliwości skutkowały uniewinnieniem sprawcy gwałtu. Komitet CEDAW stwierdził naruszenie art. 2(f) oraz 5(a) Konwencji CEDAW z uwagi na wydanie przez sąd krajowy decyzji, w której nie wykazano odpowiedniej wrażliwości wobec problemu uwarunkowań płci w aktach przemocy seksualnej¹³². W sprawie tej Komitet CEDAW zalecił rządowi zwalczanie dyskryminacyjnych postaw sędziów, prokuratorów, policji oraz personelu służby zdrowia wobec kobiet ofiar przemocy.

W świetle Konwencji CEDAW istnieje ścisły związek między przemocą uwarunkowaną płcią a dyskryminacją ze względu na płeć. Ponadto Komitet CEDAW stoi na stanowisku, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy między negatywnymi stereotypami związanymi z płcią, niższym statusem kobiet w społeczeństwie a występowaniem przemocy wobec kobiet. „Z Konwencji CEDAW oraz praktyki orzeczniczej Komitetu CEDAW wynika uznanie, że eliminacja szkodliwych stereotypów płci pozwoli na bardziej skuteczne i trwałe zwalczanie przemocy uwarunkowanej płcią”¹³³.

W odniesieniu do Polski, Komitet CEDAW analizował praktykę zwalczania przemocy domowej oraz przemocy wobec kobiet, przede wszystkim przy okazji rozpatrywania raportów przedstawianych przez Rząd RP. Tematu właśnie zagadnieniu poświęcona została znaczna część rekomendacji Komitetu CEDAW z listopada 2014 r.¹³⁴ W odniesieniu do zwalczaniu stereotypów, Komitet zalecił aby Polska:

131 *A.T. p. Węgrom*, para. 9.3.

132 *Karen Vertido p. Filipinom*, skarga nr 18/2008, decyzja z 16 lipca 2010 r., para. 8.4.

133 A. Śledzińska-Simon, *Eliminacja stereotypów* ..., s. 253

134 Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland, CEDAW/C/POL/CO/7-8, 7 listopada 2014, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPOL%2fCO%2f7-8&Lang=en.

- (a) włączyła likwidację stereotypów związanych z płcią jako głównego priorytetu do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, szczególnie tych stereotypów, które utrwalają przemoc seksualną, w tym gwałt;
- (b) potraktowała priorytetowo rewizję podręczników szkolnych i materiałów na wszystkich szczeblach edukacji w celu usunięcia dyskryminujących stereotypów związanych z płcią;
- (c) zachęciła media do przedstawiania pozytywnych wizerunków kobiet i równego statusu kobiet i mężczyzn w życiu prywatnym i publicznym oraz regularnie monitorowało i oceniało przedstawianie tych kwestii w mediach za pośrednictwem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- (d) podjęła działania na rzecz promowania równych praw kobiet i zwalczała podejmowane przez różne podmioty, w tym Kościół katolicki, próby zlekceważenia lub zdyskredytowania polityki równości płci przez określanie takich inicjatyw jako „ideologii”; oraz
- (e) przeprowadziła ocenę środków mających na celu zwalczanie negatywnych stereotypów dotyczących społeczności romskiej, kobiet LGBTI i kobiet niepełnosprawnych oraz zwiększyło ich skuteczność.

Z kolei w odniesieniu do problemu zwalczania przemocy domowej, który był przedmiotem poprzednich zaleceń, Komitet „ponaglił” Polskę do:

- (a) przyspieszenia ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz dostosowania ustawodawstwa do postanowień tejże Konwencji;
- (b) przyjęcia kompleksowej strategii mającej na celu zapobieganie i likwidację wszelkich form przemocy wobec kobiet, w tym wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami, w życiu publicznym i prywatnym oraz ustanowienia odpowiedniego mechanizmu koordynującego i monitorującego w celu skutecznego zapobiegania i likwidacji wszelkich form przemocy wobec kobiet;
- (c) znowelizowania kodeksu karnego w celu szczególnego karania przemocy domowej i gwałtu małżeńskiego oraz włączenia definicji „przemocy wobec kobiet” do Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, żeby zapewnić wdrożenie stosownych ustaw i polityk w sposób uwzględniający perspektywę równości płci;
- (d) skutecznego wprowadzenia w życie i monitorowania stosowania zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary, szczególnie w przypadku przemocy domowej;
- (e) systematycznego wszczynania postępowań karnych, zaprzestania stosowania mediacji pojednawczych w przypadku ofiar przemocy domowej oraz ścigania i karania sprawców takich czynów;
- (f) zapewnienia ośrodków interwencji kryzysowej i poradni, które oferują ochronę i pomoc kobietom będącym ofiarami przemocy, oraz zagwarantowania dostatecznej liczby schronisk odpowiednio rozmieszczonych w kraju, jak również pomocy prawnej i pomocy innego rodzaju ofiarom; oraz
- (g) systematycznego gromadzenia, analizowania i publikowania danych na temat zgłoszonych przypadków przemocy domowej, wszczętych postępowań w tych sprawach i wniesionych do sądu aktów oskarżenia.

4.2.6. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Europejska Konwencja Praw Człowieka zawiera katalog praw i wolności, które obowiązują przede wszystkim w relacjach między jednostką a władzą publiczną. Dlatego nie było oczywistym czy przypadki przemocy domowej, które skutkowały naruszeniem praw ofiar przemocy, mogą zostać uznane za podstawę odpowiedzialności państwa za naruszenie tej Konwencji. Trybunał strasburski potwierdził jednak taką możliwość, opierając się na koncepcji „pozytywnych obowiązków”, zgodnie z którą państwo ma obowiązek aktywnie zaangażować się w przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń praw i wolności gwarantowanych w Konwencji w relacjach horyzontalnych..

W odróżnieniu od takich organów międzynarodowych jak Komitet CEDAW czy Komitet przeciwko Torturom (CPT), ETPC nie posiada kompetencji do formułowania zaleceń ogólnych adresowanych do państw-stron Konwencji, ani nie rozpatruje też

sprawozdań rządowych z realizacji obowiązków wynikających z Konwencji. Standard ochrony w odniesieniu do poszczególnych praw jest formułowany w oparciu o rozstrzygnięcia indywidualnych spraw (skarg) kierowanych do Trybunału. Stan faktycznych w takich sprawach pozwala jednak Trybunałowi niejednokrotnie podjąć próby sformułowania pewnego standardu ogólnego w ramach uzasadnień wyroków, które Trybunał podejmuje.

Przełomowym wyrokiem Trybunału w zakresie odpowiedzialności Państwa za przeciwdziałanie przemocy domowej jest sprawa *Opuz przeciwko Turcji*¹³⁵. Zaniedbania władz tureckich (np. brak decyzji o aresztowaniu męża skarżącej – sprawcy przemocy) skutkowało dalszymi aktami przemocy domowej ze strony męża skarżącej wobec niej samej oraz jej matki, co ostatecznie doprowadziło do zabójstwa matki skarżącej przez jej męża. Najpoważniejszy zarzut w tej sprawie – naruszenie art. 2 EKPC – został oparty na obowiązku zagwarantowania prawnej ochrony życia osób przebywających w ramach jego jurysdykcji. Co więcej, z art. EKPC wynika pozytywny obowiązek państwa podejmowania działań prewencyjnych mających na celu ochronę życia, które jest zagrożone poprzez akt kryminalny ze strony osoby trzeciej¹³⁶. Jak zauważa EKPC w swoim orzecznictwie, pozytywny obowiązek ochrony życia nie oznacza to wykonania obowiązku niemożliwego do realizacji. Obowiązek ten aktualizuje się momencie, kiedy organy państwowe wiedziały lub mogły się dowiedzieć o istnieniu realnego i bezpośredniego zagrożenia życia konkretnej osoby¹³⁷.

Warto zwrócić uwagę, że ocena realizacji ochrony życia matki skarżącej przez władze tureckie została przeprowadzona według standardów analogicznych do tych wypracowanych na gruncie Komitetu CEDAW. Przede wszystkim analizie poddano należytą staranność podejmowanych działań, a właściwie ich braku (nie zdecydowano o aresztowaniu sprawcy, nie wydano zakazu kontaktowania się sprawcy z ofiarami, nie zatrzymano posiadanej przez niego broni). Zaniedbania popełnione przez władze tureckie skutkowało uznaniem naruszenia art. 2 EKPC w zakresie pozytywnego obowiązku ochrony życia¹³⁸.

Z kolei odpowiedzialność na gruncie art. 3 EKPC (zakaz poniżającego lub niehumanitarnego traktowania, karania i tortur) jest skonstruowana analogicznie jak odpowiedzialność na gruncie art. 2 EKPC i opiera się na wymogu podjęcia przez państwo działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób znajdujących się pod jego jurysdykcją, a w szczególności zapewnienie wolności tych osób od tortur albo niehumanitarnego traktowania¹³⁹. Jeszcze wyższy poziom ochrony ze strony państwa przed niehumanitarnym traktowaniem odnosi się do dzieci oraz tzw. grup wymagających szczególnej opieki (*vulnerable*). ETPC ocenił, że w sprawie *Opuz* mamy właśnie do czynienia ze skarżącą, którą można uznać za *vulnerable*, ze względu na m.in. sytuację kobiet w południowo-wschodniej Turcji. Przy ocenie prawidłowości zabezpieczenia skarżącej przed niehumanitarnym traktowaniem, którego doświadczała, ETPC bezpośrednio odwołał się do standardów wypracowanych przez Komitet CEDAW w zakresie standardu przeciwdziałania przemocy domowej. Pomimo iż organy tureckie nie zachowały się całkowicie pasywnie, to jednak nie podjęły

135 *Opuz p. Turcji*, skarga nr 33401/02, wyrok z 9 czerwca 2009 r.

136 *Ibidem*, pkt 128.

137 *Ibidem*, pkt 129.

138 Trybunał uznał ponadto naruszenie art. 2 EKPC z uwagi na nieskutecznie prowadzone śledztwo w sprawie zabójstwa matki skarżącej (pkt 153).

139 *Opuz p. Turcji*, pkt 159.

wystarczających działań, które powstrzymałyby męża skarżącej przed dalszymi przypadkami przemocy. W ocenie ETPC, prawo tureckie powinno było umożliwić prowadzenie śledztwa nawet jeśli skarżąca (ofiara przemocy) wycofała wniosek o ściganie¹⁴⁰. Trybunał odwołał się do obowiązującego prawa tureckiego przewidującego możliwość zapewnienia schronienia dla ofiary przemocy, które nie zostało jednak skarżącej zapewnione, a także do standardów międzynarodowych (np. ustanowionych przez Komitet CEDAW). Stwierdzając dodatkowo naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie korzystania z prawnej ochrony życia, Trybunał wziął pod uwagę m.in. raporty i statystyki, z których wynikało, że wszystkie ofiary przemocy domowej w tym rejonie Turcji, to kobiety. Analiza praktyki stosowania obowiązującego prawa prowadziła do konkluzji, że kobiety nie uzyskują prawidłowej ochrony w przypadku występowania aktów przemocy domowej.

W innej sprawie Trybunał ocenił stopień przeciwdziałania przemocy w Bułgarii¹⁴¹, gdzie ukształtowana praktyka sądowa skutkowałą uznaniem, że ofiara przemocy fizycznej może wszcząć sprawę jedynie na mocy prywatnego aktu oskarżenia, ponieważ złamany nos oraz uszkodzenia głowy (bez utraty świadomości) traktowane były jako uszkodzenia ciała „mniejszej wagi”¹⁴². Mimo że co zasady takie uregulowanie pozostawało w ramach marginesu uznania państwa (*margin of appreciation*), to jednak Trybunał uznał je za naruszające prawa skarżącej, ponieważ nie pozwalało na uchronienie skarżącej przed dalszą przemocą zagrażającą jej zdrowiu i życiu¹⁴³. Trybunał posłużył się przy tym rekomendacjami zawartymi w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy, tj. akcie o charakterze *soft-law*¹⁴⁴.

W orzeczeniach zapadłych po wyroku w sprawie *Opuz*, Trybunał podtrzymał zasadnicze elementy standardu odpowiedzialności państwa za braki w przeciwdziałaniu przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, poszerzając go o takie kwestie jak wspólne zamieszkiwanie ze sprawcą przemocy. W sprawie *E.S. przeciwko Słowacji*¹⁴⁵ skarżąca złożyła wniosek o zabezpieczenie postępowania rozwodowego poprzez nakazanie sprawcy przemocy opuszczenia wspólnego mieszkania, a jednak to właśnie ona musiała opuścić wraz z dziećmi zamieszkiwany lokal. Innym aspektem przeciwdziałania przemocy podjętej w orzecznictwie ETPC jest kwestia nałożenia na sprawcę przemocy domowej obowiązku poddania się terapii psychiatrycznej i ewentualnej odpowiedzialności Państwa za niepodjęcie adekwatnych działań w tym kierunku¹⁴⁶. Trybunał wypowiadał się także w przedmiocie skutecznych działań Państwa mających na celu eksmisję sprawcy przemocy z zajmowanego lokalu. Zbyt długie postępowanie cywilne w przedmiocie eksmisji zostało uznane za naruszenie art. 8 EKPC w sprawie *Kalucza v. Węgry*¹⁴⁷. Istotne jest również to, że do Trybunału trafiły skargi przeciwko Polsce, których zarzuty odnoszą się do realizacji przez Polskę zobowiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, np. wykonania orzeczenia o eksmisji sprawcy

140 *Ibidem*, pkt 169.

141 Bevacqua p. Bułgarii, skarga nr 71127/01, wyrok z 12 czerwca 2008 r.

142 A. Bodnar, *Przemoc domowa w świetle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ...*, s. 92.

143 *Ibidem*, s. 93.

144 Rec(2002)5 o ochronie kobiet przed przemocą.

145 Skarga nr 8227/04, wyrok z 15 września 2009 r.

146 A. p. Chorwacji, skarga nr 55164/08, wyrok z 14 października 2010 r.; Hajduova p. Słowacji, sprawa nr 2660/03, wyrok z 30 listopada 2010 r.

147 *Kalucza p. Węgrom*, skarga nr 57693/10, wyrok z 24 kwietnia 2012 r.

przemocy domowej, tak jak m.in. w sprawie *Wasilewska przeciwko Polsce*, zakomunikowanej Rządowi RP w październiku 2012 r.¹⁴⁸

Powyższa analiza ewolucji orzecznictwa Trybunału w Strasburgu w zakresie odpowiedzialności za skuteczne przeciwdziałanie przemocy domowej oraz przemocy wobec kobiet wskazuje przede wszystkim, że Trybunał poszukuje swoich źródeł inspiracji przede wszystkim w dorobku Komitetu CEDAW. Zatem kolejne rozpatrywane sprawy pozwalają na dalszy rozwój standardów strasburskich w tym zakresie. Jednakże standardy te są ściśle związane ze stanem faktycznym konkretnej sprawy, przez co będą one miały ograniczone zastosowanie w odniesieniu do wszystkich spraw, które zostaną poddane jurysdykcji ETPC.

Z tego względu podnosi się w literaturze przedmiotu, że mechanizm monitorujący (GREVIO) wprowadzony na podstawie Konwencji Sтамбуlskiej będzie w stanie w oparciu o kompleksowe normy zawarte w Konwencji, opracować bardziej szczegółowe (w porównaniu z orzecznictwem ETPC) rekomendacje adresowane do władz poszczególnych stron Konwencji¹⁴⁹. Co warto podkreślić, przed opracowaniem Konwencji Sтамбуlskiej, jedynym prawnie wiążącym systemem odnoszącym się do przemocy domowej w państwach Rady Europy był ten wypracowany (w oparciu o standardy CEDAW) przez sędziów ETPC.

4.2.7. Prawo Unii Europejskiej

Także na gruncie prawa Unii Europejskiej podjęte zostały działania, których celem jest walka z przemocą domową. Jednakże, co warto podkreślić, prawo Unii Europejskiej nie zawiera instrumentu prawnego zorientowanego wyłącznie na to zagadnienie, mimo iż tematyka ta stanowi przedmiot dokumentów niewiążących Unii¹⁵⁰. Podstawowym aktem legislacyjnym w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW. Stanowi ona przykład działań regulujących współpracę w sprawach karnych między Państwami Członkowskimi. Porównując dyrektywę z zarzutami kierowanymi pod adresem Konwencji Sтамбуlskiej, należy wskazać, że dyrektywa 2012/29/UE także w angielskiej wersji tekstu posługuje się pojęciem „gender”, zarówno w swojej Preambule, jak i w części właściwej dyrektywy, np.:

*„(17) Przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej **pleć (gender)**, tożsamość płciową lub ekspresję płciową lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej **pleci (gender)**, rozumiana jest jako **przemoc na tle płciowym (gender-based violence)**. (...) Przemoc na tle płciowym jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt, napaść na tle seksualnym i*

148 Skarga nr 9873/11; Ponadto por.: decyzja Trybunału o niedopuszczalności z 18 września 2012 r. – sprawa *Kowal przeciwko Polsce*, skarga nr 2912/11.

149 R. McQuigg, *How could Human Rights Law be used by the Courts to assist Victims of Domestic Violence? A Comparative Study*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2258432.

150 Np. wytyczne Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet - <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.pl08.pdf> czy rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet (2013/2004(INL)).

molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takie jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tak zwane przestępstwa popełniane „w imię honoru”. Kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym oraz ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktymizacji, zastraszania i odwetu.

(...)

(38) Osoby, które są szczególnie bezbronne lub znajdują się w sytuacjach narażających je na szczególne ryzyko, takie jak osoby narażone na powtarzające się akty przemocy w bliskich związkach, ofiary **przemocy na tle płciowym (gender-based violence)** lub osoby padające ofiarą innych rodzajów przestępstw w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami ani w którym nie mają miejsca zamieszkania, powinny uzyskać specjalistyczne wsparcie i ochronę prawną.”

Ponadto, dyrektywa 2012/29/UE, podobnie jak Zalecenie Ogólne nr 19 Komitetu CEDAW, podkreśla potrzebę szkoleń dla służb publicznych i pracowników wymiaru sprawiedliwości. Dyrektywa wskazuje, że „w stosownych przypadkach takie szkolenie powinno uwzględniać aspekt płci” (*Where relevant, such training should be gender sensitive*)¹⁵¹. Co więcej, dyrektywa posługuje się pojęciem „przemocy na tle płciowym”, która odpowiada konwencyjnemu pojęciu „przemocy uwarunkowanej płcią”.

Implementacja zasad wyrażonych w dyrektywie może skutkować konfliktem norm, np. na linii ochrona ofiary – prawo do obrony. Może się ponadto zdarzyć, że w wyniku implementacji tych norm dojdzie do ograniczenia życia prywatnego. Przykładem takiego konfliktu była sprawa *Gueye i Sanchez*¹⁵², w której Trybunał Sprawiedliwości dokonał interpretacji decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW (poprzedzającej dyrektywę 2012/29/UE) dla potrzeb zastosowania przepisów prawa krajowego. Prawo hiszpańskie umożliwiło nałożenie na skazanego środka karnego w postaci zakazu kontaktu z ofiarą, nawet jeśli ofiara nie zgadza się na zastosowanie takiego środka. Trybunał uznał, że decyzja ramowa nie stoi na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu. Dodatkowo wskazano, że prawo pokrzywdzonego do bycia wysłuchanym w trakcie procesu karnego „nie przyznaje ofiarom żadnego prawa dotyczącego wyboru rodzaju kar, jakie grożą sprawcom czynów na podstawie przepisów krajowego prawa karnego, ani wymiaru tych kar”. Pomimo iż Trybunał nie zdecydował się ocenić zgodności takiej regulacji z Kartą Praw Podstawowych UE, stwierdził, że „prawnokarna ochrona przed aktami przemocy domowej, którą państwo członkowskie zapewnia, wykonując swe uprawnienia represyjne, ma na celu nie tylko ochronę interesów ofiary, tak jak ona sama je postrzega, lecz również innych, bardziej ogólnych interesów społeczeństwa”.

Na marginesie należy wskazać, że Trybunał odniósł się także do zagadnienia stosowania mediacji w postępowaniu karnym prowadzonym w sprawie przemocy domowej. Orzekł, że decyzja ramowa 2001/220/WSiSW „pozwala on państwom członkowskim, mając na względzie szczególną kategorię przestępstw popełnionych w rodzinie, wykluczyć możliwość korzystania z mediacji we wszystkich postępowaniach karnych dotyczących takich przestępstw”. Nie przesądzając na ile takie rozwiązanie jest prawidłowe, Trybunał podkreślił, że przypadki spraw o przemoc domową stanowią „szczególną kategorię przestępstw”.

151 Pkt 61 Preambuli.

152 Sprawa nr C-483/09 i C-1/10, wyrok z 15 września 2011 r.

Z takim podejściem zgodny wydaje się art. 48 Konwencji Stambulskiej, zgodnie z którym „Strony przyjmą niezbędne regulacje prawne lub inne rozwiązania w celu zapewnienia aby zakazać stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów, w tym mediacji i rozjemstwa, w odniesieniu do wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji”. To czego wymaga Konwencja, to to aby mediacja w sprawach przemocy domowej i przemocy wobec kobiet nie była obowiązkowa. Zdecydowaniem lepszym rozwiązaniem wydaje się sytuacja, kiedy to organ procesowy znający okoliczności sprawy będzie w stanie całościowo ocenić np. potrzebę skierowania sprawy do mediacji, biorąc pod uwagę m.in. bezpieczeństwo przeprowadzenia takiej mediacji¹⁵³.

4.2.8. Podsumowanie

Na gruncie prawa międzynarodowego można odnaleźć liczne podstawy obowiązku przeciwdziałania przemocy uwarunkowanej płcią. Mają one formę norm prawnych, zaleceń, rekomendacji czy dokumentów ogólnych o charakterze *soft-law*. Poza tym obowiązki przeciwdziałania i walki z przemocą wobec kobiet i przemocą domową wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wyprowadził szereg pozytywnych obowiązków państwa w tym zakresie z prawa do prawnej ochrony życia (art. 2 EKPC), zakazu niehumanitarnego, poniżającego lub okrutnego traktowania (art. 3 EKPC), prawa ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC) oraz zakazu dyskryminacji (art. 14 EKPC), pomimo braku bezpośrednich odniesień do przemocy w tekście Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Analiza obowiązków związanych ze zwalczaniem przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej wynikających z prawa międzynarodowego wiążącego Polskę prowadzi do wniosku, że nie istnieje sprzeczność między Konwencją Stambulską a obecnie wiążącymi zobowiązaniami. Duża część „zagrożeń ideologicznych” (np. walka z negatywnymi stereotypami, które mogą prowadzić do uzasadniania przypadków przemocy domowej), do których odwołują się przeciwnicy Konwencji, już obecnie stanowi część tych zobowiązań.

Na tle powyższych uwag, Konwencja Stambulska jawi się jako „wartość dodana”, ponieważ przekłada ogólne normy ochrony praw człowieka oraz *soft law* na język szczegółowych norm prawa międzynarodowego, mających zastosowanie do szczególnego zjawiska, jakim jest przemoc wobec kobiet oraz przemoc domowa. Ponadto, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, Konwencja wprowadza wyraźny obowiązek zapewnienia pomocy materialnej ofierze przemocy domowej¹⁵⁴.

Powyższa analiza wskazuje, że zobowiązania wynikające z Konwencji Stambulskiej wyraża rozwój oraz specjalizację prawa międzynarodowego, a zwłaszcza międzynarodowego prawa praw człowieka. Z kolei na poziomie regionalnym – państw Rady Europy -

153 E. Bienkowska, *Europejski Trybunał Praw Sprawiedliwości o mediacji w sprawach przemocy w rodzinie*, Prokuratura i Prawo 4/2012, s. 72.

154 Art. 20 Konwencji, R. McQuigg, *How could Human Rights Law be used by the Courts to assist Victims of Domestic Violence? ...*, s. 14.

Konwencja stanowi jego dalsze rozwinięcie i uporządkowanie. Negowanie zawartości Konwencji podważa obowiązki, którymi Polska już obecnie jest związana w ramach wiążącego prawa międzynarodowego.

5. Uwagi końcowe

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Konwencja Stambulska nie stwarza zagrożeń dla wartości konstytucyjnych, takich jak tradycja Narodu czy suwerenność Państwa. Natomiast zarzuty „ideologiczne” kierowane pod jej adresem nie mają oparcia ani w tekście Konwencji, ani w świetle zobowiązań międzynarodowych, których Polska obecnie jest stroną. Konwencja Stambulska stanowi istotny przejaw rozwoju prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw kobiet – najliczniejszej grupy ofiar przemocy domowej. Pomimo iż obowiązek państw w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy domowej znajduje odzwierciedlenie w różnorodnych instrumentach prawa międzynarodowego, to jednak skuteczność realizacji tych obowiązków jest ograniczona. Jak zauważa Wiktor Osiatyński:

„[z]niewolenie występuje często w sytuacjach prywatnych, z którymi państwo nie ma nic wspólnego. Często właśnie osoby prywatne, a nie państwo, stwarzają znacznie poważniejsze zagrożenie dla praw innych ludzi (...). Tak jest wtedy, gdy dana relacja jest trwała, a strona silniejsza może ignorować opinię i wolę strony słabszej, ustanawiając normy i egzekwując je za pomocą przymusu – a więc także decydować o tym, czy i kiedy strona słabsza może z tej relacji zrezygnować. (...) Na jednym krańcu tego spektrum są dzieci (...) w przypadkach pogwałcenia praw, przemocy lub drastycznych zaniedbań dzieci winny zyskać ochronę także przed własną rodziną. (...) Analogia z prawami człowieka może stosować się też do relacji małżeńskich, zwłaszcza tak gdzie zasada „władzy męzowskiej” łączy się z przemocą wobec żony. Jak doskonale wiadomo, w licznych współczesnych społeczeństwach kobiety podlegają nieustannemu przymusowi ze strony mężczyzn i nie mają możliwości wyzwolenia się spod ich władzy. Wiele krajów łagodzi sytuację, wprowadzając prawo o przemocy w rodzinie, jednak ogólniejszy problem praw kobiet wobec dominacji mężczyzn nadal oczekuje stosownych rozwiązań konstytucyjnych i międzynarodowych.”¹⁵⁵

Powyższa konkluzja o ograniczonej skuteczności walki z przemocą domową i przemocą wobec kobiet ma zastosowanie także w odniesieniu do Polski. Kompleksowy charakter i zakres Konwencji stwarza szanse, że skuteczność przeciwdziałania temu zjawisku społecznemu ulegnie poprawie. Wskazuje ona na niezbędne środki, których podjęcie ma na celu zwalczenie przemocy. Jednakże należy wyraźnie podkreślić, że Konwencja stwarza w tym zakresie jedynie standard minimalny. Po stronie stron Konwencji możliwe jest przyjęcie dalej idących środków służących zapobieganiu przemocy, ochronie ofiar przemocy oraz karaniu sprawców przemocy wobec kobiet oraz innych grup podmiotów szczególnie zagrożonych jej występowaniem.

*Projekt opinii został opracowany przez
Barbarę Grabowską-Moroz oraz dr Annę Śledzińską-Simon
w ramach „Monitoringu procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości”
działającego w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.*

155 W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Znak 2011, s. 305-313.

