



Warszawa, 10 luty 2023 r.

Memorandum w związku z „Projektem sprawozdania okresowego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia przez Unię Europejską Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE))” i związaną z nim debatą

Podczas kolejnej sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, 14 lutego 2023 r., odbędzie się debata pt. „Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej: przystąpienie UE”, podczas której przedstawiony zostanie również projekt raportu okresowego w tej sprawie.

Mając na uwadze liczne kontrowersje, zarówno natury prawnej, jak i metodologicznej, jakie budzi Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (tzw. „Konwencja stambulska”), Instytut Ordo Iuris przedstawia kilka ogólnych uwag.

Konwencja stambulska – charakterystyka

1. Konwencja stambulska ma na celu między innymi promowanie równości „genderowej”, nauczania opartego na „teorii *gender*” w szkołach oraz „samostanowienia” kobiet. Zwłaszcza to ostatnie jest w międzynarodowym środowisku prawnym odczytywane jako uprawnienie do swobodnego dostępu do aborcji. Cała Konwencja opiera się *de facto* na przyjęciu „teorii *gender*”, zgodnie z którą przemoc wobec kobiet powinna być zwalczana poprzez eliminację społecznie konstruowanych ról, zachowań, czynności i atrybutów. W preambule stwierdza się, że „przemoc wobec kobiet jest przejawem historycznie nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami, które doprowadziły do dominacji mężczyzn i ich dyskryminacji oraz uniemożliwienia pełnego awansu kobiet”.

2. W tym sensie problem przemocy nie jest wynikiem zachowań przestępczych, ale konstruktów społecznych. Z tych względów jednym z obowiązków państw-stron Konwencji stambulskiej jest podjęcie „niezbędnych środków w celu promowania zmian społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenienia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji i wszelkich innych praktyk które opierają się na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn”. Zgodnie z tym poglądem sprzeciw wobec aborcji, macierzyństwa zastępczego (surogacji) lub małżeństw osób tej samej płci można uznać za dyskryminację kobiet jako odzwierciedlenie „stereotypowej rodziny”. **W tym sensie należy podkreślić, że temat „przemocy wobec kobiet” nie może być wykorzystywany do osiągnięcia celów, które nie są wspólne dla państw członkowskich i które nie leżą nawet w kompetencjach Unii Europejskiej.**

Nieskuteczność Konwencji stambulskiej w zwalczaniu przemocy

3. Dane wskazujące na wysoki poziom przemocy w krajach, które od lat opierają swoje działania antyprzemocowe na paradygmacie zwalczania przemocy zawartym w Konwencji stambulskiej, świadczą przede wszystkim o braku skuteczności tych działań.
4. Wniosek ten potwierdzają bardziej szczegółowe dane dotyczące poszczególnych państw, które z kolei odpowiadają za tak wysokie wartości wskaźników przemocy w skali ogółośeuropejskiej. Według Agencji Praw Podstawowych (FRA)¹ odsetek przypadków przemocy wobec kobiet jest najwyższy w Danii (52%), Finlandii (47%), Holandii (45%), Francji (44%) i Wielkiej Brytanii (44%). Warto zauważyć, że kraje te podpisały i ratyfikowały (poza Wielką Brytanią) Konwencję stambulską i realizują zawartą w niej strategię walki z przemocą.

¹ Fundamental Rights Agency, Violence against women: an EU-wide survey, Results at a glance, 2014, s. 18.

5. Według cytowanych badań FRA, najniższy poziom przemocy wobec kobiet odnotowano w Polsce (19%), której – paradoksalnie – zarzuca się niewdrożenie postanowień Konwencji stambulskiej i rzekomy brak wystarczających rozwiązań chroniących kobiety przed przemocą. Należy podkreślić, że w krajach skandynawskich poziom zgłaszania przypadków przemocy przez kobiety, które jej doświadczyły, nie przekracza kilkunastu procent, podczas gdy w Polsce jest to około 30%². Oznacza to, że Polki są nie tylko najmniej narażone na przemoc w Europie, ale także poziom zaufania do służb oraz kultura panująca w Polsce stwarzają sprzyjające warunki do zwalczania patologicznego zjawiska przemocy.
6. Jest to szczególnie ważne spostrzeżenie z uwagi na fakt, że Konwencja stambulska upatruje w zakorzenionej kulturze i tradycji potencjalne źródło przemocy. Tymczasem tradycyjne instytucje społeczne wydają się być nie tylko pozytywnym, ale i kluczowym czynnikiem chroniącym przed przemocą wobec kobiet. Badania wskazują, że dzieci, których matki żyją w konkubinacie, są 33 razy bardziej narażone na doznanie poważnej przemocy niż dzieci rodziców pozostających w związku małżeńskim³.
7. Inne badania pokazują również, że strategia walki z przemocą zawarta w Konwencji stambulskiej nie odpowiada rzeczywistości. W krajach takich jak Szwecja czy Finlandia, gdzie paradygmat przemocy na tle płciowym jest najgłębiej zakorzeniony, odsetek kobiet deklarujących, że boją się doświadczenia przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony obcej osoby wynosi aż 27% – w przypadku Szwecji i 26% - w przypadku Finlandii. W Danii odsetek ten wynosi 24%, w Wielkiej Brytanii 23%, a w Polsce tylko 10%⁴.
8. Również odsetek kobiet, które obawiają się przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony znajomego jest znacznie niższy w Polsce (8%) niż w takich krajach jak Finlandia (18%),

² J. Banasiuk, A. Stępkowski, *Teoretyczne założenia koncepcji gender-based. Violence w świetle danych empirycznych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 2018, z. 146, s. 21-38.

³ R. Whelan, *Broken Homes and Battered Children: Study of the Relationship Between Child Abuse and Family Type*, 1993.

⁴ *Violence Against Women: an EU-wide Survey. Main Results Report*, fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fre-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf, (dostęp: 10.02.2023).

Holandia (18%) czy Francja (17%)⁵. Dane te wskazują, że rozwiązania zawarte w Konwencji stambulskiej nie przyczyniają się do zwalczania przemocy, a nie można wykluczyć, że wręcz potęgują jej skalę, chociażby z powodu ignorowania jej rzeczywistych źródeł.

9. Zarówno europejskie, jak i światowe dane nie potwierdzają tezy zawartej w Konwencji stambulskiej, że źródłem przemocy są „różnice płciowe” i tzw. „różnice płciowe między kobietami a mężczyznami”. Opierając się na fałszywym założeniu przemocy ze względu na płeć, Konwencja stambulska całkowicie ignoruje patologie społeczne, indywidualne problemy czy uzależnienia, a zjawisko przemocy traktuje strukturalnie, zakładając, że jej nieodłącznym źródłem może być struktura społeczna, tradycja, kultura i sam fakt różnic między kobietami i mężczyznami.
10. **Konieczność ochrony przed przemocą jest bardzo poważnym wyzwaniem, zbyt poważnym, aby można je było wykorzystać do narzucenia społeczeństwu jakiejkolwiek ideologii.** Jak pokazują powyższe dane, wdrażanie koncepcji ideologicznych nie pomaga zapobiegać przemocy, a jedynie utrudnia wdrażanie naprawdę skutecznych rozwiązań, przyczyniając się tym samym i umożliwiając kontynuację zachowań przemocowych, stając się *de facto* działaniem kontr-skutecznym.

Niekonstytucyjność Konwencji stambulskiej

11. Wiele państw europejskich wyraziło już sprzeciw wobec Konwencji stambulskiej. Dokument ten został odrzucony przez Węgrów. Podobne stanowisko zajął słowacki parlament, który nie wyraził zgody na ratyfikację Konwencji przez ten kraj. **W sumie 13 krajów Rady Europy nie zgodziło się na ratyfikację ustawy.**

⁵ Ibidem.

12. W 2018 r. Trybunał Konstytucyjny Republiki Bułgarii⁶ stwierdził również, że Konwencja narusza praworządność, a tym samym jest sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Debata na temat niekonstytucyjności Konwencji toczy się w wielu państwach członkowskich, w tym w Polsce.
13. Gdyby Unia przystąpiła do tej Konwencji, istniałoby ryzyko, że Republika Bułgarii i inne państwa znajdujące się w podobnej sytuacji byłyby zobowiązane, w celu zapewnienia przestrzegania międzynarodowych zobowiązań Unii, do wykonania postanowień sprzecznych z jej Konstytucją. **Dlatego takie przystąpienie naruszyłoby zasadę lojalnej współpracy.**

Niezgodność Konwencji stambulskiej z prawem pierwotnym UE

14. Szereg przepisów Konwencji stambulskiej budzi zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem pierwotnym UE. Poniżej zidentyfikowane zostaną jedynie wybrane normy Konwencji.
15. Art. 2 ust. 1 Konwencji stambulskiej ogranicza przewidzianą przez nią ochronę wyłącznie do kobiet. Pominęto tym samym ochronę mężczyzn oraz naruszono zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji ze względu na płeć zagwarantowaną w art. 20 i 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP).
16. Artykuł 14 zobowiązuje natomiast strony Konwencji do promowania ideologicznych założeń dotyczących koncepcji *gender* i strukturalnego charakteru przemocy oraz do upowszechniania informacji na temat „niestereotypowych ról genderowych” na wszystkich etapach edukacji. Zgodnie z pkt 95 Raportu Wyjaśniającego prowadzenie edukacji w tym zakresie nie może być pozostawione do decyzji poszczególnych szkół i nie może mieć charakteru incydentalnych zajęć, musi mieć ono charakter systemowy i obligatoryjny. Realizacja tych postulatów jest rażąco sprzeczna z art. 7 KPP

⁶ Wyrok nr 13, Sofia 27 lipca 2018 r., Dziennik Ustaw Republiki Bułgarii nr 65 z 7 sierpnia 2018 r.), https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Wyrok_bulgarskiego_TK.pdf, (dostęp: 10.02.2023 r.).

statuującym zasadę poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz art. 14 ust. 3 KPP, który stanowi, że wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych oraz prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

17. W art. 53 Konwencji stambulskiej przewiduje się wprowadzenie możliwości wydania przez Policję zakazu zbliżania się w trybie natychmiastowym i bez wysłuchania strony. Artykuł 28 Konwencji zobowiązuje strony do zapewnienia, aby „zasady poufności nałożone na niektórych specjalistów” nie stanowiły przeszkody dla zgłoszenia właściwym organizacjom lub władzom uzasadnionego podejrzenia popełnienia aktu przemocy w rozumieniu Konwencji. Unormowanie to umożliwia, a wręcz zobowiązuje do naruszania tajemnicy zawodowej obowiązującej adwokata lub radcę prawnego. Powyższe rozwiązania prawne pozostają w sprzeczności z art. 47 KPP określającymi odpowiednio prawo do sądu oraz poszanowanie prawa do obrony.

18. Zgodnie z art. 78 Konwencji stambulskiej do wyżej powołanych przepisów nie można wnosić żadnych zastrzeżeń. Trzeba także zauważyć, że szereg postanowień Konwencji stambulskiej ma niejednoznaczną treść z punktu widzenia istniejących relacji pomiędzy unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi. Poważnie obniża to pewność prawa w ramach UE.

Opinia TSUE

19. W opinii Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE)⁷ wskazał, że decyzja Rady w sprawie zawarcia Konwencji stambulskiej w imieniu Unii może zostać przyjęta większością kwalifikowaną, jako że decyzja ta nie odpowiada żadnemu z przypadków, w których art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga jednomyślnego głosowania (punkt 239 opinii).

⁷ Opinia 1/19 Trybunału (Wielka Izba) z dnia 6 października 2021 r., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247081&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2992413>, (dostęp: 09.02.2023 r.)

20. TSUE wskazuje tak, że traktaty nie wymagają od Rady, by przed zawarciem Konwencji stambulskiej w imieniu Unii oczekiwała na „wspólne porozumienie” państw członkowskich co do związania się tą Konwencją w dziedzinach wchodzących w zakres ich kompetencji, ale także zakazują jej uzależniania wszczęcia procedury zawarcia tej Konwencji, przewidzianej w art. 218 ust. 2, 6 i 8 TFUE, od uprzedniego osiągnięcia takiego „wspólnego porozumienia” (punkt 249 opinii).

21. Niemniej, zawarcie umowy międzynarodowej przez Unię zależy od tego, czy Rada osiągnie w swoim gronie wymaganą większość (punkt 250 opinii). Głosowanie większością kwalifikowaną wymagałoby poparcia 55% państw członkowskich, reprezentujących 65% ludności UE. Mniejszość blokująca musiałaby składać się z co najmniej 4 krajów członkowskich.

Rekomendacje

22. Konwencja stambulska jest aktem prawa sprzecznym z porządkami konstytucyjnymi szeregu państw członkowskich UE, które odmawiając jej przyjęcia, ratyfikacji, czy orzecznictwem sądów konstytucyjnych jednoznacznie wyrażają sprzeciw wobec jej postanowień.

23. Próba narzucenia przepisów Konwencji odgórnie poprzez przystąpienie do niej przez UE stanowi próbę ominięcia sprzeciwu tych państw, bez uwzględnienia ich argumentów oraz sprzeciwu wobec ideologicznych postanowień Konwencji.

24. Ponieważ zgodnie z opinią TSUE decyzja Rady w przedmiocie Konwencji ma zapaść większością kwalifikowaną powinny zostać powzięte działania na rzecz koalicji umożliwiającej zablokowanie decyzji.

25. Eurodeputowani również powinni wyrazić swój sprzeciw wobec tej inicjatywy - zarówno zabierając głos w debacie jak i później głosując przeciwko zaprezentowanemu 14 lutego 2023 r. sprawozdaniu.