



SKUTKI PRAWNE PRZYSTĄPIENIA UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI STAMBULSKIEJ

ANALIZA ORDO IURIS



WWW.ORDOIURIS.PL

SKUTKI PRAWNE PRZYSTĄPIENIA UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI STAMBULSKIEJ

ANALIZA ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2023

Spis treści

1. Przedmiot analizy	5
2. Zakres przystąpienia Unii Europejskiej do konwencji stambulskiej	6
3. Ogólny skutek przystąpienia UE do konwencji stambulskiej	8
4. Szczegółowe skutki przystąpienia UE do konwencji stambulskiej	9
4.1. Możliwość nałożenia przez UE kar finansowych za nieprzestrzeganie niektórych przepisów konwencji stambulskiej	9
4.2. Skutek bezpośredni niektórych przepisów konwencji stambulskiej	10
4.3. Incydentalna kontrola zgodności prawa krajowego z niektórymi przepisami konwencji stambulskiej	10
4.4. Możliwość stosowania sankcji przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości	11
5. Wnioski	13

1. Przedmiot analizy

Pprzedmiotem niniejszej analizy jest omówienie skutków prawnych przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, podpisanej w Stambule w 2011 r., zwanej dalej konwencją stambulską.

2. Zakres przystąpienia Unii Europejskiej do konwencji stambulskiej

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wbrew licznym doniesieniom medialnym Unia Europejska nie przystąpiła do konwencji stambulskiej w pełnym zakresie. Przystąpienie Unii Europejskiej miało charakter częściowy. Mówiąc precyzyjnie, Rada UE:

1. w 2017 r. **podpisała** przepisy konwencji stambulskiej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement (jej art. 60 i art. 61)¹ oraz w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (bez sprecyzowania, o które artykuły Konwencji chodzi)²;
1. w 2023 r. wystąpiła do Parlamentu Europejskiego o zgodę na **zawarcie** Konwencji stambulskiej **w całości** ze skutkiem wiążącym dla własnych instytucji i administracji publicznej³ oraz **w części** – ze skutkiem wiążącym dla państw członkowskich (z wyjątkiem Danii i Irlandii, zob. wnioski) – w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, a także do spraw azylowych, w tym zasady non-refoulement⁴.

Po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski na zawarcie konwencji stambulskiej, Rada będzie mogła wydać kwalifikowaną większością głosów decyzję o zawarciu, na mocy której stanie się ona elementem unijnego porządku prawnego. Decyzja o zawarciu zamknie procedurę przystąpienia UE do konwencji - nie będzie konieczne jej ratyfikowanie przez wszystkie państwa członkowskie. UE uznała bowiem, iż zawarcie tej konwencji w części dotyczącej spraw azylowych i współpracy sądowej w sprawach karnych leży w jej wyłącznych kompetencjach. O ile w przypadku spraw azylowych UE sprecyzowała, że przystępuje do konwencji w zakresie dotyczącym art. 60-61, to w zakresie odnoszącym się do współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych nie wskazała konkretnych przepisów - można się jednak domyślać, że chodzi tu przede wszystkim o rozdział VIII pt. „Współpraca międzynarodowa” (art. 62-65). Niektóre przepisy z rozdziału VIII są jednak powiązane z przepisami z innych rozdziałów – np. art. 62 ust. 1 lit. a nakazuje, aby

1 Decyzja Rady (UE) 2017/866 z 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement.

2 Decyzja Rady (UE) 2017/865 z 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

3 Projekt decyzji w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do instytucji i administracji publicznej Unii, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5514-2023-INIT/pl/pdf> (21.4.2023).

4 Projekt decyzji w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz do azylu i zasady non-refoulement, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5523-2023-REV-1/en/pdf> (21.4.2023).

państwa współpracowały „w możliwie najszerszym zakresie”, w celu „zapobiegania, zwalczania i ścigania wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji”, co stanowi dorożumiane odesłanie do art. 3 lit. a zawierającym definicję legalną przemocy. Najbardziej kontrowersyjne przepisy konwencji stambulskiej - takie jak nakaz prowadzenia polityki uwzględniającej kwestie płci społeczno-kulturowej (art. 6) czy nakaz wykorzeniaenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na stereotypowym modelu roli kobiet i mężczyzn (art. 12 ust. 1) – nie staną się jednak częścią powszechnie obowiązującego porządku prawnego UE.

Jak wyjaśniono w motywach projektu decyzji w sprawie zawarcia (zob. przyp. 4) „przystąpienie Unii do Konwencji w odniesieniu do spraw należących do jej wyłącznej kompetencji pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich co do ratyfikacji Konwencji w odniesieniu do spraw należących do ich kompetencji krajowych”(motyw 6), zaś „[n]a etapie wdrażania Konwencji Unia będzie odpowiedzialna za wdrożenie jej postanowień dotyczących wyłącznej kompetencji Unii, podczas gdy państwa członkowskie, które ratyfikowały Konwencję, będą ponosić wyłączną odpowiedzialność za wdrożenie jej postanowień dotyczących ich kompetencji krajowych.” (motyw 7). Mówiąc krótko, postanowienia konwencji niedotyczące spraw azylowych i współpracy sądowej w sprawach karnych, nie staną się częścią unijnego porządku prawnego. Państwa – takie jak Polska – który już same ratyfikowały konwencję, będą rozliczane z jej przestrzegania przez Unię wyłącznie w zakresie odnoszącym się do spraw azylowych i współpracy sądowej w sprawach karnych.

3. Ogólny skutek przystąpienia UE do konwencji stambulskiej

Umowa międzynarodowa zawarta przez UE „wiąże instytucje Unii i państwa członkowskie” (art. 216 ust. 2 TFUE). Traktat nie określa wyraźnie rangi takiej umowy, ale w doktrynie wskazuje się, że jest to akt prawny sytuujący się pomiędzy prawem pierwotnym a prawem pochodnym⁵. A zatem w razie kolizji między umową międzynarodową a rozporządzeniem, dyrektywą czy decyzją (art. 288 TFUE), pierwszeństwo ma umowa.

Konwencja stambulska po zawarciu przez UE stanie się zatem aktem prawa pochodnego, w całości wiążącym instytucje unijne, a w części wiążącym państwa członkowskie, w każdym razie mającym pierwszeństwo przed „zwykłymi” aktami prawa pochodnego wymienionymi w art. 288 TFUE.

5 J. Barcik w: J. Barcik, R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 257.

4. Szczegółowe skutki przystąpienia UE do konwencji stambulskiej

Konwencja stambulska jako akt prawa pochodnego UE – w zakresie, w jakim do niego przystąpiła – będzie mógł być egzekwowany przez instytucje unijne, sądy i inne organy państw członkowskich w podobny sposób jak akty prawa pochodnego wymienione w art. 288 TFUE.

4.1. Możliwość nałożenia przez UE kar finansowych za nieprzestrzeganie niektórych przepisów konwencji stambulskiej

Po pierwsze, naruszenie przez państwo członkowskie art. 60-65 i powiązanych przepisów konwencji stambulskiej⁶ będzie mogło być traktowane przez Komisję Europejską jako uchybienie zobowiązaniu ciążącemu na mocy traktatów w rozumieniu art. 258 TFUE. W konsekwencji Komisja będzie mogła wszcząć tzw. procedurę naruszeniową, która składa się z pięciu etapów:

1. sygnalizacja państwu członkowskiemu, że Komisja podejrzewa je o naruszenie prawa UE. Na tym etapie państwo może przedstawić swoje uwagi, w których może zaprzeczyć zarzutowi albo uznać jego zasadność i zapowiedzieć podjęcie konkretnych środków zaradczych;
2. jeśli Komisja nie uzna uwag państwa za przekonujące, może wystosować do niego uzasadnioną opinię, stanowiącą rozbudowaną listę zarzutów z uzasadnieniem, oraz wyznaczyć termin na podjęcie środków zaradczych;
3. jeśli państwo nie zastosuje się do opinii w określonym przez nią terminie, Komisja Europejska może złożyć skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
4. wyrok TSUE uwzględniający skargę skutkuje obowiązkiem podjęcia przez państwo środków zaradczych stwierdzonemu naruszeniu prawa UE (art. 260 ust. 1 TFUE);
5. w razie niewykonania wyroku Trybunału, Komisja może wystąpić do niego z wnioskiem o nałożenie kary finansowej na państwo członkowskie (art. 260 ust. 2 TFUE). Przepisy nie określają ani dolnego, ani górnego limitu takiej kary, określają jedynie jej dwie postaci: ryczałt (czyli jednorazowa opłata) lub kara okresowa (czyli kara o nieokreślonej z góry wysokości, naliczana tak długo, aż państwo wykona

6 Bądź potencjalnie innych postanowień konwencji, które UE uzna w przyszłości za dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

wyrok np. według stawek dziennych). Wysokość ryczałtu lub stawki kary okresowej określa Komisja we wniosku, ale Trybunał nie jest tymi wskazaniemmi związany⁷, może więc orzec niższą lub wyższą karę. W praktyce kary nakładane są w wysokości od kilkuset tysięcy do kilkudziesięciu milionów euro, choć z rzadka zdarzają się przypadki kar sięgających kilkuset milionów euro.

Oprócz tego analogiczną procedurę może zainicjować każde państwo członkowskie, pod warunkiem, że wcześniej zgłosi sprawę Komisji, a ta nie podejmie decyzji o wystosowaniu uzasadnionej opinii (art. 259 TFUE).

4.2. Skutek bezpośredni niektórych przepisów konwencji stambulskiej

Po drugie, konwencja stambulska jako akt prawa pochodnego będzie objęta też zasadą skutku bezpośredniego prawa UE, zgodnie z którą norma unijna może stanowić samodzielną podstawę prawną działań organów państw członkowskich, a także uprawnień jednostek, na które mogą się one powoływać, bez konieczności posiłkowania się prawem krajowym⁸. W teorii skutek bezpośredni wywołuje nie każda norma prawa UE, a jedynie taka norma, która jest wystarczająco precyzyjna, bezwarunkowa (jej stosowanie nie jest uzależnione od podjęcia jakichś dodatkowych działań instytucji unijnych czy organów państw) i przyznaje jednostce uprawnienie⁹. W jakim zakresie przepisy konwencji stambulskiej będą wywoływały skutek bezpośredni - pokaże dopiero praktyka orzecznicza. Już teraz można jednak postawić tezę, że dostatecznie precyzyjny dla wywołania skutku bezpośredniego będzie przykładowo art. 61 (wyrażający zasadę non-refoulement o ugruntowanym, a przez to klarownym, znaczeniu w prawie międzynarodowym) czy art. 62 ust. 1 lit. d (nakazujący wykonywanie stosownych wyroków cywilnych i karnych wydawanych przez organy sądowe państw-stron).

W konsekwencji każdy będzie miał uprawnienie do powołania się na bezpośrednio skuteczne przepisy konwencji stambulskiej w postępowaniu przed sądem krajowym. W ramach tego uprawnienia możliwe będzie przykładowo:

- zażądanie od sądu pominięcia przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspomnianymi przepisami konwencyjnymi;
- formułowanie w trybie art. 417 k.c. roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa przez osoby poszkodowane działaniami organów władzy publicznej (np. Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, właściwego w sprawach azylowych), które były niezgodne z tymi przepisami konwencyjnymi.

4.3. Incydentalna kontrola zgodności prawa krajowego z niektórymi przepisami konwencji stambulskiej

Po trzecie, przepisy konwencji stambulskiej jako aktu prawa pochodnego będą mogły zostać objęte zasadą pierwszeństwa UE. Zastosowanie tej zasady do konwencji stambulskiej oznacza, że będzie ona mogła być traktowana jako akt prawny wyższej rangi niż wszystkie akty prawa krajowego – rozporządzenia, ustawy,

7 N. Półtorak, uwaga nr 260.8 do art. 260, w: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III* (art. 223-358), LEX 2012.

8 Zob. szerzej J. Barcik, op. cit., s. 331-334. Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, t. 1, Warszawa 2006, s. I-197.

9 J. Barcik, op. cit., s. 332. Zob. też K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, „European Law Review” 2006/3, s. 287 i n.; A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Kraków 2005, s. 92 i n.; K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2, s. 53 i 54.

a także konstytucja¹⁰. W konsekwencji organy państw członkowskich (sądy, prokuratura, organy administracji¹¹) zyskają kompetencję do tzw. incydentalnej kontroli zgodności aktów prawa krajowego z art. 60-65 i powiązanych przepisów konwencji stambulskiej, w ramach której będą mogły pomijać (ignorować) przepisy prawa krajowego, które uznają za sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami konwencyjnymi¹². W tym zakresie nie będzie to jednak zmiana rewolucyjna dla Polski, ponieważ już de lege lata polskie sądy posiadają kompetencję do pomijania przepisów ustawowych i podstawowych niezgodnych z konwencją stambulską, wynikającą z art. 91 ust. 1 i 2 konstytucji.

4.4. Możliwość stosowania sankcji przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości

Po czwarte, naruszenie zobowiązań określonych w art. 60-65 i powiązanych przepisach konwencji stambulskiej może zostać potraktowane jako naruszenie zasady państwa prawnego, uprawniające Komisję Europejską do zastosowania sankcji przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości¹³. Rozporządzenie definiuje „państwo prawne” jako wartości Unii wymienione w art. 2 Traktatu o UE (wśród nich np. „prawa człowieka” czy „równość kobiet i mężczyzn”), a także jako obejmujące takie zasady jak „pewność prawa”, „zasada skutecznej ochrony sądowej” oraz „niedyskryminacja i równość wobec prawa” (art. 2 lit. a). Za naruszenie zasady państwa prawnego rozporządzenie uznaje m.in. „sytuacje lub działania organów, mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii” (art. 4 ust. 2 lit. h). Przytoczone formuły są na tyle ogólne, że zostawiają one szerokie pole swobody interpretacyjnej. Trzeba też mieć na uwadze skłonność instytucji UE do preferowania pozajęzykowych metod wykładni i możliwie jak najszerszego rozumienia przepisów prawa unijnego¹⁴. W tym kontekście jest możliwe, że przytoczone formuły będą mogły objąć również naruszenia art. 60-65 i powiązanych przepisów konwencji stambulskiej. „Znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii” mogą mieć nie tylko czyny stanowiące przestępstwo, ale wszelkie działania, które mogą bezpośrednio lub pośrednio wywrzeć wpływ na sposób wydatkowania środków unijnych np. orzeczenia sądowe, decyzje administracyjne czy inne akty władzy publicznej.

Przykładowo zaniechanie przez prokuraturę postawienia zarzutów urzędnikowi Urzędu ds. Cudzoziemców, który odmówił udzielenia azylu transseksualnemu mężczyźnie identyfikującemu się jako kobieta, powołującemu się na przemoc ekonomiczną w swoim kraju pochodzenia w postaci braku refundacji przez państwo zabiegu tranżycji, mogłoby zostać uznane za naruszenie art. 60 ust. 1 i art. 62 ust. 1 konwencji i potraktowane za naruszenie zasady państwa prawnego w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. h rozporządzenia. Unia Europejska finansuje różne inicjatywy środowiska LGBT (np. poprzez program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”), z czego ów mężczyzna – z uwagi na odmowę azylu w państwie członkowskim – nie będzie mógł skorzystać, a zatem nastąpi „działanie organu mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii”.

10 O ile pierwszeństwo aktów prawa UE względem aktów ustawowych i podstawowych współcześnie nie budzi wątpliwości, o tyle dyskusyjne jest ich pierwszeństwo względem konstytucji krajowych – zob. K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

11 Zgodnie z orzecznictwem TSUE kompetencja do pomijania aktów prawa krajowego sprzecznych z prawem UE przysługuje nie tylko sądom, ale wszystkim organom państw członkowskim, w tym organom administracji, a także – jak się wydaje – prokuraturze (zob. wyrok z 18 maja 2021 r., C-83/19).

12 W doktrynie prawa UE długo trwał spór, czy obowiązek odmowy zastosowania przepisu niezgodnego z prawem UE dotyczy wszystkich norm unijnych, czy tylko bezpośrednio skutecznych – jak się wydaje, rozstrzygnął go ostatecznie TSUE w wyroku z 24 czerwca 2019 r., C-573/17, zawiązując go do norm bezpośrednio skutecznych – zob. szerzej na ten temat A. Sołtys, *Relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, EPS 2022, Nr 6, s. 7-15.

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

14 Zob. zwłaszcza A. Kalisz, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej* w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 325-371.

W razie stwierdzenia naruszenia zasady państwa prawnego Komisja Europejska może m.in. zawiesić wypłaty unijnych środków finansowych przysługujących państwu członkowskiemu, a także odmówić zatwierdzenia programu finansowego (zob. art. 5 rozporządzenia).

5. Wnioski

Skutkiem przystąpienia UE do konwencji stambulskiej będzie:

1. przyznanie obywatelom podstaw prawnych do powoływania się przed sądami i innymi organami państwa członkowskiego na precyzyjne i bezwarunkowe uprawnienia wynikające z art. 60-65 i powiązanych przepisów konwencji stambulskiej, w tym np. do wysuwania na drodze sądowej roszczeń wobec państwa za działania sprzeczne z tymi przepisami konwencji stambulskiej (zgodnie z zasadą skutku bezpośredniego);
2. umożliwienie sądom sprawowanie incydentalnej kontroli zgodności ustaw i innych aktów prawa krajowego z art. 60-65 i powiązanymi przepisami konwencji stambulskiej (zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE). W przypadku Polski nie będzie to zmiana rewolucyjna, bo już w obecnym stanie prawnym sądy mogą sprawować taką kontrolę na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 konstytucji;
3. umożliwienie pociągania państwa członkowskiego – na podstawie skargi Komisji lub skargi innego państwa członkowskiego - do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z art. 60-65 i powiązanych przepisów konwencji stambulskiej, a w konsekwencji umożliwienie nakładania na państwa członkowskie kar pieniężnych przez TSUE w przypadku niewykonania jego wyroku potwierdzającego konieczność wypełnienia danego zobowiązania (zgodnie z art. 258-260 TFUE);
4. możliwość zastosowania wobec państw sankcji finansowych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, jako że uchybienie niektórym zobowiązaniom konwencji stambulskiej może zostać potraktowane jako naruszenie zasady państwa prawnego, której częścią jest poszanowanie praw człowieka i zasady równości kobiet i mężczyzn.

Powyższe skutki nie będą dotyczyć jednak Danii oraz Irlandii, które na mocy art. 2 protokołu nr 21 do TFUE i art. 2 protokołu nr 22 do TFUE nie są związane żadnymi umowami międzynarodowymi zawartymi przez UE w trybie art. 218 TFUE.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)