

Eleonora Zielińska

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: e.zielińska@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4876-1074

DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET

EUROPEAN UNION'S ACTION TO COMBAT VIOLENCE AGAINST WOMEN

Abstract

The text explores important issues concerning violence against women in the light of the legal regulations of the Istanbul Convention and in the context of difficulties emerging during actions taken by the European Union to implement the Istanbul Convention in the EU legal framework. The European Union, within its competences, has not yet taken specific legal measures to combat crime involving violence against women, i.e. originating in the fact that someone is a woman or, statistically, there is a gross overrepresentation of women among the victims. The article describes the stages of the ratification and legislative processes, thanks to which the issue of counteracting gender-based violence will remain permanently on the agenda of the EU bodies, thereby contributing to a better understanding both of the threats posed by this form of crime for all societies and the need for the integrated fight against it in the common area of freedom, security, and justice.

KEYWORDS

violence, violence against women, Istanbul Convention, gender discrimination, gender, harassment, sexual harassment, cyber stalking, sexism, cyber harassment, sexual violence against women

SŁOWA KLUCZOWE

przemoc, przemoc wobec kobiet, Konwencja stambulska, dyskryminacja ze względu na płeć, płeć społeczno-kulturowa, molestowanie, molestowanie seksualne, cyberstalking, seksizm, cybermolestowanie, przemoc seksualna wobec kobiet

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Kwestia przemocy wobec kobiet w ostatnich trzech dekadach stała się jednym z bardziej dyskutowanych na świecie problemów. Aby przeciwdziałać temu zjawisku zarówno legislatury krajowe, jak i gremia międzynarodowe podjęły wiele inicjatyw prawnych i społecznych. Kamieniem milowym w tym procesie stało się przyjęcie przez Radę Europy 11 maja 2011 r. Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹, którą podpisały wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, a do lipca 2021 r. ratyfikowało 21 państw z tej grupy² (łącznie wszystkich ratyfikujących jest 34 państwa). Polska podpisała Konwencję 8 grudnia 2012 r., a ratyfikowała 27 kwietnia 2015 r.³ W dniach 5 i 6 czerwca 2014 r. Rada Unii Europejskiej, zebrana w składzie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, przyjęła konkluzje, w których zwróciła się do państw członkowskich o podpisanie, zawarcie i wykonanie

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 961; dalej: Konwencja albo Konwencja stambulska. Konwencja ta weszła w życie w sierpniu 2014 r.

² Są to: Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja i Włochy.

³ W stosunku do Polski Konwencja weszła w życie 1 sierpnia 2015 r. Rząd Polski w październiku 2020 r. ogłosił zamiar wypowiedzenia Konwencji, co jeszcze nie nastąpiło. Euronews, Istanbul Convention: Poland's plan to quit domestic violence treaty causes concern, 27 July 2020, <https://www.euronews.com/my-europe/2020/07/27/istanbul-convention-poland-s-plan-to-quit-domestic-violence-treaty-causes-concern> (dostęp: 15.08.2021 r.). Natomiast oficjalne wypowiedzenie ogłosiła Turcja 1 lipca 2021 r. Warto dodać, że równocześnie jest szansa na powiększenie grona państw stron Konwencji: Wielka Brytania oraz Lichtenstein są w trakcie procesu ratyfikacji Konwencji.

tej Konwencji. Od tego czasu prowadzone są działania zmierzające do przystąpienia Unii Europejskiej jako samodzielnego podmiotu do tej Konwencji.

Warto podkreślić, że Unia Europejska w ramach swych kompetencji dotychczas nie podejmowała szczególnych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie przestępczości polegającej na przemocy wobec kobiet, tzn. takiej, u genezy której leży fakt, że ktoś jest kobietą, lub takiej, w przypadku której – statystycznie rzecz biorąc – wśród ofiar występuje rażąca nadreprezentacja kobiet. Niemniej jednak niektóre unijne instrumenty prawne mające na celu zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wybranym typom przestępczości o charakterze transgranicznym, poprzez usprawnienie współpracy sądowej prowadzonych w związku z ich popełnieniem postępowań karnych, zaliczonych zostało przez Konwencję do kategorii kryminologicznej określonej jako przemoc ze względu na płeć. W ramach tych działań, np. na podstawie art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW⁵. Szczególną sytuację kobiet i dzieci, będących osobami pokrzywdzonymi przestępstwami zaliczanymi do tej grupy przestępstw, uwzględniano częściowo także w ramach środków prawnych skierowanych na ochronę praw i pomoc ofiarom przestępczości wszelkiego rodzaju. Takie działania przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW⁶, a także w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony⁷.

2. ETAPY PRYZYSTĄPIENIA UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI STAMBULSKIEJ

W październiku 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła plan działania, tzw. mapę drogową w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji stambulskiej, w której m.in. zdecydowano o oddzielnym podpisaniu oraz ratyfikowaniu

⁴ Dz.Urz. UE L nr 202 z 2016 r., s. 47, wersja skonsolidowana; dalej: TFUE.

⁵ Dz.Urz. UE L nr 101 z 2011 r., s. 1.

⁶ Dz.Urz. UE L nr 315 z 2012 r., s. 57; dalej: dyrektywa 2012/29/UE.

⁷ Dz.Urz. UE L nr 338 z 2011 r., s. 2.

tej Konwencji⁸. W dniu 4 marca 2016 r. Komisja przedłożyła Radzie Unii Europejskiej wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania Konwencji stambulskiej w imieniu Unii Europejskiej, wskazując, że przystąpienie do Konwencji wchodzi w zakres kompetencji zarówno Unii, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do Unii we wniosku Komisji podkreślano, że podpisanie Konwencji stambulskiej powinno się odbyć w drodze jednej decyzji na podstawie art. 82 ust. 2 i art. 84 TFUE⁹. Razem z tym wnioskiem Komisja przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji upoważniającej ją do ratyfikacji w imieniu Unii Konwencji, przy czym Komisja zaproponowała w nim tę samą podstawę prawną ratyfikacji co w swoim wniosku w sprawie podpisania Konwencji, a mianowicie art. 82 ust. 2 oraz 84 TFUE.

Należy dodać, że w sprawie przystąpienia do tej Konwencji ma zastosowanie ogólna procedura przystępowania Unii Europejskiej do umów międzynarodowych zawarta w art. 218 TFUE¹⁰. Decyzję o podjęciu negocjacji podejmuje Rada. Ona też jest właściwa do wydania instrukcji negocjacyjnych, a także później kompetentna do decydowania o podpisaniu i ostatecznym związaniu Konwencją. Negocjatorem unijnym Konwencji jest Komisja. To na jej wniosek Rada podejmuje większością kwalifikowaną głosów decyzję o podpisaniu umowy akcesyjnej do Konwencji, jak również o jej zawarciu, przy czym w drugim przypadku, decyzja Rady będzie musiała być poprzedzona opinią Parlamentu Europejskiego.

W trakcie rozmów dotyczących projektu podpisania decyzji, które prowadzono w organach przygotowawczych Rady, okazało się, że zawarcie Konwencji

⁸ Podział ten nastąpił w celu uwzględnienia szczególnej sytuacji Irlandii i Zjednoczonego Królestwa przewidzianej protokołem nr 21 załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 13, wersja skonsolidowana; dalej: TUE). Opis kolejnych kroków zmierzających do ratyfikacji Konwencji zawarty jest na stronie: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention/08-2020>. W odniesieniu do tej i wszystkich innych powoływanych stron internetowych dostęp uzyskano w sierpniu 2021 r.

⁹ *Proposal for on the signing, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence Procedure 2016/0063/NLE COM (2016) 111*.

¹⁰ Jest ona mniej skomplikowana niż np. w przypadku przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.). Decyzja taka nie musi być podejmowana przez Radę jednomyślnie i nie wymaga w związku z tym dodatkowego zatwierdzenia przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Na temat trybu przystąpienia Unii Europejskiej do umów międzynarodowych por. szerzej: A. Gajda, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2013, nr 1, a także L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 14, oraz J. Wołasiewicz, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – wizja Rady Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2010, nr 3–4, s. 23 i n.

stambulskiej przez Unię w odniesieniu do określonych dziedzin zaproponowanych przez Komisję nie uzyska poparcia wymaganej większości kwalifikowanej członków Rady. Postanowiono zatem o ograniczeniu zakresu planowanego zawarcia przez Unię Konwencji stambulskiej jedynie do tych kompetencji, które te organy przygotowawcze uznały za należące do kategorii wyłącznych kompetencji Unii¹¹, co ostatecznie zaakceptowała Komisja. Tym samym podstawy prawne wniosku zostały zmienione przez skreślenie odniesienia do art. 84 TFUE¹² i przez dodanie do wcześniej przewidzianego art. 82 ust. 2 TFUE również art. 83 ust. 1 i art. 78 ust. 2 TFUE. Zdecydowano też o rozdzieleniu wniosku Komisji dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania Konwencji stambulskiej na dwie części. W dniu 11 maja 2017 r. Rada przyjęła dwie odrębne decyzje dotyczące podpisania Konwencji stambulskiej, a mianowicie: decyzję 2017/865 z dnia 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 karnych¹³ (w tej decyzji, jako podstawy materialnoprawne wskazano art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE), oraz decyzję 2017/866 z dnia 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*¹⁴. W tej decyzji jako podstawę materialnoprawną wskazano art. 78 ust. 2 TFUE. Oznacza to, że decyzja o podpisaniu została podzielona na dwa dokumenty: pierwszy dotyczący współpracy sądowej w sprawach karnych, drugi dotyczący polityki azylowej oraz zasady niewydawania (*non-refoulement*)¹⁵.

Ostatecznie do podpisania Konwencji przez Unię Europejską doszło 13 czerwca 2017 r. w powołaniu się na dwie podstawy prawne: art. 78 ust. 2 w związku z art. 218 ust. 5 dotyczący polityki azylowej oraz art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 odnoszące się do współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych¹⁶.

¹¹ Te zmiany, które wprowadzono na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) w dniu 26 kwietnia 2017 r.

¹² Przepis ten zawiera klauzulę generalną, zgodnie z którą Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić środki w celu promowania i wspierania działania państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

¹³ Dz.Urz. UE L nr 131 z 2017 r., s. 11.

¹⁴ Dz.Urz. UE L nr 131 z 2017 r., s. 13.

¹⁵ Mówiąc o *non-refoulement*, traktat ma na myśli ochronę jednostki przed wydaleniem lub zawróceniem jej do państwa, w którym mogłoby jej grozić prześladowanie, co stanowi jeden z zasadniczych elementów uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy i udzieleniu azylu.

¹⁶ W decyzjach tych zapisano, że: „Konwencja stambulska powinna zostać podpisana w imieniu UE w zakresie spraw leżących w kompetencji UE, o ile Konwencja może mieć wpływ na wspólne zasady UE lub zmieniać ich zakres. Państwa członkowskie zachowują swoje kompe-

Należy podkreślić, że sfinalizowanie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji stambulskiej jest jednym z priorytetów nowej strategii Komisji Europejskiej na rzecz równości płci na lata 2020–2025, przyjętej w dniu 5 marca 2020 r.

Niemniej prace w Radzie nad ratyfikacją nadal trwają w grupie roboczej Prawa Podstawowe, Prawa Obywatelskie, Wolny przepływ Osób. Jak dotychczas, udało się zawrzeć techniczne porozumienie co do tego, jak Unia oraz państwa członkowskie będą współpracowały przy implementacji Konwencji, lecz nie doszło jeszcze do uzyskania politycznego konsensu co do przyjęcia samego tekstu Konwencji.

Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji wymaga też, po podjęciu w tej sprawie decyzji przez Radę, uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego. Od czasu, gdy Parlament po raz pierwszy zwrócił się do Komisji Europejskiej o rozpoczęcie procedury przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji stambulskiej w rezolucji w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet z dnia 25 lutego 2014 r., konsekwentnie popierał ten pomysł, podkreślając, że ratyfikacja stanowiłaby jasne przesłanie dla opinii publicznej w krajach członkowskich, że Unia jest poważnie zaangażowana w eliminowanie przemocy wobec kobiet i ustanowienie spójnych europejskich ram prawnych działania w tym zakresie. Niezadowolony z wolnego przebiegu negocjacji w Radzie Parlament wydał kilka dokumentów odnoszących się do wyjaśnienia szczegółowych kwestii dotyczących Konwencji.

Jedną z obaw Parlamentu był zakres proponowanego przez Radę przystąpienia do Unii Europejskiej. W poprzedniej kadencji Parlament przyjął rezolucję w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji stambulskiej, w której m.in. wyrażono ubolewanie, że ogranicza się ono do obszarów współpracy sądowej w sprawach karnych oraz azylu i zasady *non-refoulement*, ponieważ rodzi to niepewność prawną co do zakresu przystąpienia Unii Europejskiej i wdrożenia Konwencji. We wstępnym sprawozdaniu Komitetu Praw Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Komitetu Spraw Kobiet i Równości pod względem płci z dnia 19 lipca 2017 r. wezwano w związku z tym do tego, aby przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji „było szerokie i bez ograniczeń”¹⁷.

Kolejną obawę Parlamentu budził sprzeciw w Radzie wobec ratyfikacji Konwencji przez Unię Europejską Węgier, Słowacji, Czech, Łotwy i Litwy, które to kraje dotychczas same nie ratyfikowały – w ramach Rady Europy – Konwencji. W rezolucji tymczasowej z 2017 r. Parlament zwrócił się do Komisji o rozpo-

tencje, o ile Konwencja stambulska nie wpływa na wspólne zasady lub nie zmienia ich zakresu. Unia ma również wyłączną kompetencję do przyjmowania obowiązków określonych w Konwencji stambulskiej w odniesieniu do swoich własnych instytucji i administracji publicznej”. Tego rodzaju kompetencje Unii Europejskiej odnoszą się w szczególności do zasad Konwencji dotyczących współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz dotyczących azylu i zasady *non-refoulement*. Por. opis kolejnych kroków zmierzających do ratyfikacji Konwencji: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention/08-2020> (dostęp: 18.02.2022 r.).

¹⁷ A8-0266/2017, COM (2016)0109 – 2016/0062 (NLE).

częcie natychmiastowego dialogu z Radą i wymienionymi państwami członkowskimi w celu odniesienia się do zastrzeżeń i obaw wyrażanych na szczeblu krajowym, w tym związanych z wątpliwościami co do definicji pojęcia „gender”, którego w Konwencji używa się dla rozumienia płci w jej kulturowym znaczeniu dla odróżnienia od pojęcia „sex” – płeć w znaczeniu biologicznym¹⁸.

W maju 2018 r. podczas debaty plenarnej na temat stanu prac ratyfikacyjnych sprawozdawcy Parlamentu podkreślili, że Konwencja ma na celu budowanie kultury szacunku dla kobiet i dziewcząt, a opinia prawna Parlamentu uznała obawy dotyczące jej zakresu za całkowicie nieuzasadnione. Wiceprzewodniczący Komisji F. Timmermans polemizował także z tymi zarzutami, podkreślając, że Konwencja dotyczy ochrony kobiet przed przemocą, a nie zmierza do kwestionowania tradycyjnego rozumienia rodziny lub narzucania jakiejkolwiek ideologii. Równocześnie zapowiedział, że Komisja rozpoczyna dialog z państwami krytykującymi Konwencję w celu zwalczania błędnych przekonań na temat jej zakresu.

W dniu 28 listopada 2019 r. Parlament wysłuchał oświadczeń Komisji i Rady na temat dossier dotyczących aktualnego stanu procedury przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji i przyjął rezolucję wzywającą Radę do pilnego zakończenia procedury ratyfikacyjnej na podstawie akcesji w szerokim zakresie, bez jakichkolwiek ograniczeń. Parlament przypomniał także, iż przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji sambulskiej nie zwalnia państw członkowskich od jej ratyfikacji na szczeblu krajowym i zachęcił Bułgarię, Czechy, Węgry, Łotwę, Litwę, Słowację i Wielką Brytanię do przyspieszenia negocjacji w sprawie ratyfikacji na szczeblu krajowym, zaś wszystkie inne państwa do dokonania odpowiedniej alokacji środków na wdrażanie postanowień Konwencji do systemu prawa wewnętrznego. Ponadto Parlament „potępił podejmowane w niektórych państwach członkowskich ataki i kampanie prowadzone przeciwko Konwencji oparte na celowo błędnej interpretacji i fałszywym przedstawianiem jej zawartości treściowej”, a także „próby wycofania z już podjętych środków w zakresie wdrożenia Konwencji”. Wszystkie takie działania Parlament uznał za odrzucenie uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym normy zerowej tolerancji dla przemocy wobec kobiet i przemocy uwarunkowanej płcią¹⁹.

Niezależnie od tych działań w kwietniu 2019 r. Parlament przyjął rezolucję, w której zwrócił się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE w celu rozstrzygnięcia niepewności prawnej

¹⁸ Rezolucja tymczasowa z dnia 12 września 2017 r. 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), (Dz.Urz. UE C nr 337 z 2018 r., s. 167).

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do Konwencji sambulskiej i innych działań służących zwalczaniu przemocy uwarunkowanej płcią (2019/2855(RSP)), (Dz.Urz. UE C nr 232 z 2021 r., s. 48).

co do zakresu przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji²⁰. Chodzi o proponowaną podstawę prawną decyzji i wynikający z niej wspomniany podział na dwie decyzje szczegółowe²¹. Wniosek został złożony w dniu 9 lipca 2019 r.²², ale wydanie opinii zostało odroczone do połowy 2021 r. i ostatecznie nastąpiło w październiku tego roku. Warto dodać, że sama idea takiego wniosku w opinii Rady i niektórych rządów państw członkowskich jest chybiona, a wniosek niedopuszczalny. Przy czym stawiano różne zarzuty. Na przykład, że wniosek jest spóźniony, gdyż takie pytania ze strony Parlamentu powinny paść przed podpisaniem Konwencji, a wtedy organ ten nie zakwestionowałby wskazanej podstawy prawnej podpisania Konwencji (tak poza Radą twierdził rząd węgierski i irlandzki). Zdaniem Rady i rządu Hiszpanii oraz Węgier taki wniosek jest także przedwczesny, gdyż Rada jeszcze nie zwróciła się do Parlamentu o wyrażenie zgody/opinii w sprawie ratyfikacji. Ponadto Rada wyraziła pogląd, że wniosek należy oddalić jako niedopuszczalny, gdyż w rzeczywistości Parlament zarzuca Radzie przewlekłość procedury zawierania Konwencji, a postępowanie w sprawie wydania opinii nie może stanowić środka przymuszającego inną instytucję Unii Europejskiej do rychłego działania, gdyż służy innym celom. W związku z tym Parlament zamiast zwracać się do TSUE o opinię w sprawie zgodności w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, powinien ewentualnie wnieść skargę na bezczynność w trybie art. 265 TFUE. Z tym stanowiskiem zgodziły się rządy: hiszpański, węgierski i słowacki. Wreszcie Rada oraz rządy bułgarski, irlandzki, grecki, hiszpański, węgierski i polski żądały uznania wniosku za niedopuszczalny, gdyż w ich ocenie poprzez złożenie wniosku o wydanie opinii Parlament zmierza *de facto*

²⁰ Celem owej procedury jest, jak to wyjaśnił Trybunał w opinii 1/75 (10): „unikanie komplikacji, które mogłyby wyniknąć z kwestionowania przed sądami zgodności z traktatem umów międzynarodowych wiążących [Unię]. Orzeczenie sądowe stwierdzające ewentualnie niezgodność takiej umowy z postanowieniami traktatu – ze względu na treść albo procedurę zastosowaną przy jej zawarciu – prowadziłoby, bowiem do powstania istotnych trudności nie tylko wewnątrz [Unii], lecz także w ramach stosunków międzynarodowych, i mogłoby wyrzucić niekorzystne skutki dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym również państw trzecich. Aby uniknąć właśnie takich komplikacji, w traktacie przewidziano szczególną procedurę uprzedniego wystąpienia do Trybunału w celu uzyskania, jeszcze przed zawarciem umowy, wyjaśnień w przedmiocie zgodności umowy z traktatem”.

²¹ Pytania we wniosku do Trybunału zostały sformułowane następująco: „[1a]) Czy art. 82 ust. 2 i art. 84 TFUE stanowią odpowiednią podstawę prawną aktu Rady dotyczącego zawarcia w imieniu Unii Konwencji stambulskiej, czy raczej akt ten powinien mieć za podstawę art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE[?] [1b]) Czy konieczne bądź możliwe jest rozdzielenie decyzji o podpisaniu i decyzji o zawarciu Konwencji w konsekwencji tego wyboru podstawy prawnej? [2]) Czy zawarcie przez Unię Konwencji stambulskiej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE jest zgodne z traktatami, biorąc pod uwagę brak wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich, co do ich woli związania się ową Konwencją?”.

²² Rezolucja z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości o opinię w przedmiocie zgodności z traktatami wniosków dotyczących przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz w sprawie procedury tego przystąpienia nr B8-0232/2019.

do zaskarżenia decyzji Rady w przedmiocie ograniczenia zakresu zawarcia przez Unię Konwencji stambulskiej do postanowień regulujących kwestie wchodzące w zakres wyłącznych kompetencji Unii, a w konsekwencji do zakwestionowania samego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi.

W dniu 11 marca 2021 r. Rzecznik Generalny Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wydał opinię²³, w której ustosunkował się negatywnie do wszystkich powyższych zarzutów, powołując następujące argumenty. Odnośnie do zarzutu spóźnienia i przedwczesności Rzecznik wyraził pogląd, że nie są one uzasadnione, gdyż podpisanie Konwencji i jej ratyfikacja to dwa oddzielne akty prawne, a zarzut rzekomego spóźnienia wniosku dotyczy decyzji o podpisaniu, którą należy odróżnić od decyzji o zawarciu umowy ratyfikacyjnej. Z powyższego wynika, że nadal zaskarżalna pozostaje każda decyzja upoważniająca do zawarcia Konwencji stambulskiej w imieniu Unii. Rzecznik nie zgodził się też z tym, że w milczącym założeniu oponentów wniosku Rada powinna odczekać, aż Konwencja stambulska zostanie zawarta przez wszystkie państwa członkowskie, zanim sama stanie się upoważniona do podjęcia jakiegokolwiek działania w tym zakresie, gdyż opiera się zatem na niczym niepotwierdzonej hipotezie, a ponadto art. 218 ust. 11 TFUE nie przewiduje żadnych terminów do składania wniosków, poza warunkiem, że zawarcie umowy musi być przewidywane. Co się tyczy zarzutu, w którym Rada podnosi, że Parlament powinien był skierować do Trybunału nie wnioski o wydanie opinii, lecz skargę na bezczynność, należy przypomnieć, iż celem procedury z art. 265 TFUE jest udzielenie instytucji Unii reprimendy w związku z niezgodnym z prawem powstrzymaniem się od działania wymaganego przez prawo Unii. W niniejszej sprawie, chociaż w aktach Trybunału rzeczywiście znajdują się dowody, z których wynika, że Parlament stara się przyspieszyć procedurę zawierania Konwencji stambulskiej, to pozostaje faktem, iż żadne z jego pytań zawartych we wniosku nie dotyczy możliwej bezczynności. W związku z tym rozpatrywanego wniosku o wydanie opinii nie można na tej podstawie uznać za niedopuszczalny. Jeśli chodzi o zarzut niedopuszczalności, w ramach którego podnosi się, że przedstawione pytania dotyczą w istocie rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, należy zauważyć, iż ten konkretny zarzut odnosi się, co najwyżej, do pytania pierwszego lit. a), a do ustosunkowania się przez TSUE pozostaje kilka innych pytań z wniosku. Ponadto w opinii tej Rzecznik sugeruje, że przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji może nastąpić na podstawie art. 78 ust. 2 (w związku z brzmieniem art. 59–61 Konwencji), art. 82 ust. 2 oraz art. 84 (gdyż punkt ciężkości Konwencji leży we współpracy w sprawach karnych), a także art. 336 TFUE (gdyż Konwencja będzie miała zastosowanie również w odniesieniu do pracowników instytucji Unii Europejskiej), a także, iż nie ma przeszkód, by nastąpiło to w drodze dwóch

²³ Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Opinia Rzecznika Generalnego Hogana wydana w dniu 11 marca 2021 r., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-03/cp210037pl.pdf> (dostęp: 28.08.2022 r.).

odrębnych decyzji. Rzecznik odrzucił zaś możliwość przyjęcia Konwencji na podstawie art. 3 ust. 3 TUE w związku z art. 19 TFUE (czyli przepisów dotyczących zwalczania wykluczenia i dyskryminacji oraz wspierania równości kobiet i mężczyzn), chociaż przemoc wobec kobiet w świetle założeń Konwencji jest tego przyczyną i przejawem nierówności pod względem płci. W opinii tej Rzecznik proponuje również, aby Trybunał orzekł, że Rada ma prawo przystąpić do Konwencji jeszcze przed ratyfikacją jej przez wszystkie państwa członkowskie. Może jednak też poczekać, zanim podejmie decyzję, czy i w jakim zakresie Unia Europejska do niej przystąpi, do czasu aż wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodzą się na związanie tą Konwencją.

Trybunał wydał opinię 6 października 2021²⁴, w której podobnie jak Rzecznik Generalny, opowiedział się za dopuszczalnością wniosku o jej wydanie, zaś odnośnie do praktyki „wspólnego porozumienia” państw członkowskich w zasadzie jej nie potępił, pod warunkiem że nie będzie uznana za kolejny etap zawierania umów, stwierdzając: „Z zastrzeżeniem pełnego poszanowania w każdym czasie wymogów określonych w art. 218 ust. 2, 6 i 8 TFUE, traktaty nie zabraniają Radzie Unii Europejskiej, działającej zgodnie ze swoim regulaminem wewnętrznym, aby przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia przez Unię Europejską Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej) oczekiwała na »wspólne porozumienie« państw członkowskich co do związania się ową konwencją w dziedzinach tej konwencji wchodzących w zakres ich kompetencji. Natomiast zabraniają jej one dodawania kolejnego etapu do procedury zawierania umów przewidzianej w tym artykule poprzez uzależnienie przyjęcia decyzji w sprawie zawarcia wspomnianej konwencji od uprzedniego osiągnięcia takiego »wspólnego porozumienia«” (pkt 1 opinii). W związku z pytaniem dotyczącym właściwych podstaw prawnych zawarcia przez Unię Konwencji stambulskiej Trybunał wskazał na art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 oraz art. 84 i 336 TFUE (pkt 2 opinii). W kwestii rozdzielenia decyzji Trybunał podzielił opinię, że: „Protokoły nr 21 i 22 uzasadniają rozdzielenie na dwie odrębne decyzje aktu Rady w sprawie zawarcia przez Unię części konwencji stambulskiej, która jest przedmiotem przewidywanej umowy, jedynie w zakresie, w jakim takie rozdzielenie zmierza do uwzględnienia okoliczności, że Irlandia lub Królestwo Danii nie uczestniczą w środkach przyjętych w związku z zawarciem tej umowy i wchodzących w zakres zastosowania tych protokołów, rozpatrywanych jako całość” (pkt 3 opinii). Warto dodać, że po przyjęciu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opinii 1/19 wznowiono dyskusje w Radzie nad ratyfikacją Konwencji, niemniej jak wynika z odpowiedzi Rady, na interpelację posłów Parlamentu Europejskiego „Rada nie jest w stanie przewidzieć wyniku ani czasu trwania tych dyskusji”²⁵.

²⁴ Opinia 1/19 Trybunału (wielka izba), ECLI:EU:C:2021:832.

²⁵ Pytanie poselskie, E-001100/2022(ASW), odpowiedź Rady z dnia 3 czerwca 2022 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001100-ASW_PL.pdf (dostęp: 28.08.2022 r.).

Niezależnie od starań o zakończenie procesu ratyfikacyjnego Konwencji, Komisja Europejska w swoim programie prac na 2021 r. przewidziała przygotowanie nowego unijnego wniosku ustawodawczego w sprawie zwalczania przemocy uwarunkowanej płcią.

Już podczas debaty z okazji Międzynarodowego Dnia Eliminacji Przemocy wobec Kobiet w dniu 25 listopada 2020 r. Komisja oraz wielu posłów do Parlamentu Europejskiego, potwierdzając zobowiązanie Unii Europejskiej do zawarcia Konwencji jako kluczowego priorytetu²⁶, podkreślali pilną potrzebę podjęcia równoległe innych działań na szczeblu Unii Europejskiej w związku z nasileniem się przemocy domowej w czasie pandemii.

Dnia 16 grudnia 2020 r. Komisja przedstawiła projekt przyjęcia specjalnych środków służących osiągnięciu celów Konwencji²⁷. Projekt wniosku o przyjęcie dyrektywy został poddany pod publiczne konsultacje, które trwały do 10 maja 2021 r. Według planu działania Komisji projekt dyrektywy powinien być przez nią przyjęty w ostatnim kwartale 2021 r., co nastąpiło dopiero 8 marca 2022 r.²⁸.

Uzasadniając potrzebę wzmocnienia środków prawnych na poziomie unijnym służących przeciwdziałaniu przemocy ze względu na płeć, w dokumencie Komisji z dnia 16 grudnia 2020 r. podnoszono, że problem, którego ma dotyczyć inicjatywa, występujący w krajach Unii Europejskiej w świetle prowadzonych w 2014 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (ang. The European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) badań już na dużą skalę, nasilił się jeszcze w czasie pandemii w związku z przymusową izolacją, kiedy to kobiety były bardziej narażone na kontakt z agresywnymi partnerami, a możliwości uzyskania wsparcia i ucieczki zostały przez blokady ograniczone.

Ponadto za taką regulacją przemawiała okoliczność, że proces monitoringu implementacji dyrektyw unijnych służących ochronie i pomocy ofiarom wykazał, że tzw. dyrektywa 2012/29/UE dotycząca praw ofiary nie została w wielu krajach członkowskich należycie wdrożona, w konsekwencji czego ustawodawstwa krajowe nadal wykazują wiele braków prowadzących do rażących różnic w poziomie ochrony przez władze sądowe, organy pomocy społecznej i opieki zdrowotnej,

²⁶ Uznawanej za, jak podkreślano, „międzynarodowy punkt odniesienia i złoty standard dla prawodawstwa i polityki”.

²⁷ Document Ares (020) 7664101, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

²⁸ Dokument Ares (020) 7664101, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.). Ostateczna wersja tego wniosku została opublikowana w dzień kobiet 2022 r.; zob. Strasburg, dnia 8.3.2022 r. COM(2022) 105 final, 2022/0066 (COD), wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, {SEC(2022) 150 final} – {SWD(2022) 60 final} – {SWD(2022) 61 final} – {SWD(2022) 62 final} – {SWD(2022) 63 final}, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN> (dostęp: 28.08.2022 r.).

ofiar tego rodzaju przestępczości. Nasila się też zjawisko przemocy wobec kobiet *on-line*, co prowadzi częściowo do zmiany charakteru i przejawów tego rodzaju przestępczości, a te nowe okoliczności i formy jej popełniania rzadko są należycie adresowane (uwzględniane) przez ustawodawstwa krajowe i działalność organów wymiaru sprawiedliwości.

Jako podstawę prawną proponowanych rozwiązań Komisja podała art. 82 ust. 2, art. 83 ust. 1, art. 84 i 157 ust. 3 TFUE. Uznano więc tym samym, że problematyka ta leży w zakresie uregulowań unijnych dotyczących praw ofiar przestępstw, świadków oraz innych uczestników procesów sądowych, harmonizacji definicji przestępstw oraz sankcji, a także kompetencji Unii Europejskiej w zakresie zapobiegania przestępczości oraz stosowania zasady równego traktowania i równych szans kobiet i mężczyzn w pracy i w zatrudnieniu. Równocześnie podnoszono, że istny patchwork krajowych środków w tym zakresie uniemożliwia koherentne podejście w skali unijnej do kwestii zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć oraz koordynację działań państw członkowskich w tym zakresie. Z tych względów konieczne są nowe inicjatywy unijne zmierzające do ustanowienia minimalnych standardów ochrony obowiązujących na terenie całej Unii Europejskiej. Wydane w tym celu regulacje zapewnią wszystkim obywatelom przebywającym na terytorium Unii Europejskiej lub przez nie podróżującym kontynuację wzmożonej ochrony przed przemocą ze względu na płeć i to nie tylko popełnianą *in realu*, ale również *on-line*. Taki stopień ochrony nie może być zapewniony przez poszczególne państwa członkowskie w wyniku ich oddzielnych działań.

3. MOŻLIWE SCENARIUSZE PODEJMOWANYCH PRZEZ UE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZEMOCY ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ

Rozważając możliwe do podjęcia rodzaje środków, poddano pod dyskusję kilka alternatywnych scenariuszy²⁹. Pierwszy, określany jako bazowy (*the baseline scenario*), miałby się opierać na kontynuacji dotychczasowych działań Komisji polegających na adresowaniu problemu przemocy ze względu na płeć nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem różnych instrumentów o charakterze bardziej ogólnym. Nie łączyłoby się to ze zmianami obowiązującego ustawodawstwa, lecz raczej z monitorowaniem jego implementacji w zakresie zwalczania przemocy ze względu na płeć, w połączeniu z wdrażaniem nieustawodawczych instrumentów

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

przewidzianych w *EU Gender Equality Strategy*. Równocześnie Komisja miałaby kontynuować wspieranie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji sambulskiej oraz zapewniać finansowanie specjalnych treningów, w szczególności mających na celu budowanie umiejętności w zakresie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, oraz udzielania usług pomocowych szczególnej grupie ofiar tych przestępstw. W odniesieniu do seksualnego molestowania Komisja miałaby – według tego scenariusza – nadal zachęcać do pełnego wdrażania obowiązującego w tym zakresie prawa unijnego oraz podnoszenia świadomości społecznej na jego temat. W celu zapewnienia kobietom bezpieczeństwa *on-line* Komisja ułatwiłaby rozwój współpracy pomiędzy różnymi platformami internetowymi, a także podejmowała inicjatywy w zakresie wzmacniania ich dobrowolnego systemu samoregulacji. Wobec osób pokrzywdzonych tą formą przemocy miałaby ona podejmować działania wymienione w unijnej Strategii na rzecz ofiar przestępstw.

Druga możliwa strategia polega na stosowaniu ww. nieustawodawczych środków przewidzianych w *EU Gender Equality Strategy* w połączeniu z przyjmowaniem częściowych inicjatyw legislacyjnych w wybranych obszarach przemocy ze względu na płeć. W związku z tą drugą grupą działań Komisja mogłaby zgłosić np. projekt rekomendacji w sprawie zapobiegania szkodliwym praktykom okaleczenia narządów płciowych kobiet (jak to przewiduje się w unijnej strategii na rzecz *gender equality*). W ramach tych działań może także rozważać przyjęcie regulacji mających na celu wzmożenie fizycznej ochrony ofiar przemocy ze względu na płeć zgodnie z unijną Strategią na rzecz ofiar przestępstw.

Trzeci scenariusz przewiduje ewentualne podjęcie całościowej (holistycznej) inicjatywy legislacyjnej mającej na celu zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Inicjatywa ta miałaby uzupełniać środki pozaprawne, o których mowa w poprzednich opcjach. Chodziłoby o sektorową dyrektywę wzmacniającą ochronę ofiar tego typu przestępczości oraz występujących w takich procesach świadków, a także przewidującą surowe sankcje dla sprawców. Dyrektywa ta określałaby ponadto wiążące państwa członkowskie standardy minimalne w zakresie zwalczania przestępczości tego typu, a także zobowiązywałaby do stosowania istniejących już instrumentów do wszystkich wymienionych w dyrektywie rodzajów przestępstw zaliczanych do tej formy przemocy. Dyrektywa ta gromadziłaby też w jednym instrumencie wszystkie istniejące już na szczeblu unijnym przepisy karne mogące mieć zastosowanie do przemocy ze względu na płeć. W szczególności, w odniesieniu do takiej przemocy mającej miejsce *on-line*, proponowana w tym scenariuszu dyrektywa uzupełniałaby treść już istniejącego unijnego ustawodawstwa dotyczącego przestępstw komputerowych.

Warto odnotować, że w dniu 21 stycznia 2021 r. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął tę inicjatywę Komisji, opowiadając się za trzecim scenariuszem. Podkreślono przy tym, że wiążąca państwa członkowskie dyrektywa

ramowa powinna służyć osiągnięciu celów Konwencji w zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form przemocy ze względu na płeć, a w szczególności być skierowana na przeciwdziałanie mitylacji narządów płciowych kobiet, przymusowym aborcjom, sterylizacjom i małżeństwom, seksualnej eksploatacji kobiet i handlowi ludźmi w tym celu, wszystkim formom cyberprzestępczości, w tym publikowaniu przemocowego porno oraz mowie nienawiści przeciwko kobietom. Powinna ona uwzględniać ponadto intersektoralność tej formy przemocy. Parlament poparł także inicjatywę rozszerzenia katalogu tzw. przestępstw unijnych w art. 83 ust. 1 TFUE (tj. których definicje i sankcje podlegają harmonizacji) o specyficzne formy przemocy ze względu na płeć. Podkreślono równocześnie, że wszystkie te środki prawne powinny być podejmowane komplementarnie w stosunku do ratyfikacji Konwencji, a nie zamiast przystąpienia Unii Europejskiej do niej³⁰.

Z publikowanych materiałów zgromadzonych w ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych wynika, że wśród uczestniczących w nich organizacji pozarządowych dominowały opinie aprobujące projekt, zaś opinie krytyczne należały do rzadkości.

W kilkudziesięciu opiniach aprobujących omawianą inicjatywę Komisji, przede wszystkim przesłanych przez kobiece organizacje pozarządowe, optowano głównie za przyjęciem trzeciego scenariusza jako zapewniającego najlepszą ochronę.

Często też organizacje te zwracały uwagę na potrzebę większego przypisania wagi w proponowanym dokumencie do problematyki objętej statutową działalnością danej organizacji. W opinii np. organizacji pozarządowej *EL*C – EuroCentralAsian Lesbian Community*, mającej swoją siedzibę w Austrii³¹, w całościowej dyrektywie dotyczącej zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet szczególną uwagę należałoby poświęcić, uwzględniając przewidziane przez Komisję intersektoralne podejście, specyficznej sytuacji nieheteroseksualnych kobiet, uzasadniając to faktem, że z badań wynika, iż wskutek panującej w społeczeństwie lesbofobii „stanowiącej konglomerat seksizmu, mizoginii i homofobii”, lesbijki są szczególnie narażone na przemoc ze względu na płeć i przemoc domową. Ponadto w opinii tej podkreślano, że w ostatnich latach daje się obserwować wzrost przemocy wobec lesbijek przybierającej zarówno formę molestowania w sieci, jak i „poprawczych” zgwałceń, a nawet zabójstw kobiet (kobietobójstw), co można wiązać z nasilaniem się w społeczeństwie nastrojów skrajnie nacjonalistycznych, a także rosnącym znaczeniem ruchów prawicowych i antygenderowych. Wzrost ten potęguje również pandemia zwiększająca ryzyko ekspozycji

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie strategii UE na rzecz równości płci (2019/2169(INI)), (Dz.Urz. UE C nr 456 z 2021 r., s. 208).

³¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

na przemoc domową. Podejmując szczególne środki Unii Europejskiej w ramach trzeciego scenariusza, Komisja powinna brać też pod uwagę specyficzne cechy, które charakteryzują przemoc wobec lesbijek, najlepiej w konsultacji z tym środowiskiem na szczeblu krajowym i międzynarodowym, gdyż głównie ono jest w pełni świadome przyczyn, form oraz konsekwencji spowodowanych przez przemoc stosowaną wobec tej grupy kobiet. Podobnie, przewidując nieodpłatne środki pomocowe (medyczne, prawne i socjalne) dla ofiar przemocy, należy uwzględnić szczególne potrzeby oraz realia życiowe tej grupy kobiet i pod tym kątem tworzyć minimalne standardy.

Również w opinii działającej w Wielkiej Brytanii organizacji pozarządowej *women@thewell*³², inicjatywa Komisji jest godna najwyższej aprobaty. Równocześnie organizacja ta zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia w przyszłej regulacji prawnej szczególnej sytuacji kobiet wykorzystywanych seksualnie np. w prostytucji. Autorzy omawianej opinii podnosili też, że w art. 83 ust. 1 TFUE istnieje wyraźna podstawa prawna do uwzględnienia takiej regulacji, ponieważ handel ludźmi i wykorzystanie seksualne zostały tam zaliczone do eurozbrodni (*eurocrimes*). W Konwencji stambulskiej zwraca się także uwagę, że prostytucja czyni kobiety szczególnie podatnymi na stanie się ofiarą przemocy ze względu na płeć. Z tego względu należy zachęcać wszystkie państwa członkowskie do wzmocnienia środków, w tym również tych o charakterze legislacyjnym, zdolnych do zmniejszenia popytu na tego typu „usługi”. W opinii *International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe* (ICRSE)³³ zwracano ponadto uwagę, że kobiety wykorzystywane seksualnie, zwłaszcza w prostytucji, mają ograniczony dostęp do wymiaru sprawiedliwości i proponowana dyrektywa powinna odnieść się do tego problemu.

Przykładem, jak już wspomniano, nielicznych opinii krytykujących inicjatywę Komisji jest opinia mającej siedzibę w Polsce fundacji *Ordo Iuris*³⁴, w której podniesiono przeciwko tej inicjatywie liczne argumenty. Warto je przytoczyć, gdyż dalsze działania Komisji wydają się wskazywać na to, że w dążeniu do poparcia omawianej inicjatywy przez wszystkie państwa członkowskie Komisja jest przygotowana również na to, by iść na daleko idące kompromisy i samoograniczenia wyrażające się m.in. w tym, że zamiast frontalnego podejścia legislacyjnego, jest skłonna rozważać przyjęcie taktyki małych kroków.

³² Informacja o treści opinii zamieszczona na stronie: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.). Opinia nie została w całości opublikowana na podanej stronie.

³³ Opinia na stronie: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

³⁴ Zob. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-wzgledu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestepcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

Po pierwsze, w opinii *Ordo Iuris* wyrażono pogląd, że przywołane w omawianym dokumencie art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE nie mogą stanowić podstawy prawnej planowanej regulacji, gdyż możliwości harmonizacyjne dotyczą tylko wymienionych tam dziedzin przestępczości o charakterze transgranicznym, wśród których brak przemocy ze względu na płeć. W ocenie *Ordo Iuris* również art. 84 TFUE nie mógłby stanowić wystarczającej podstawy do przyjęcia proponowanych regulacji dotyczących przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, ponieważ upoważnia on tylko do przyjęcia na szczeblu unijnym środków mających na celu promocję i wzmocnienie zapobiegania przestępczości, a nie jej zwalczania, a ponadto wyklucza *expressis verbis* jakąkolwiek harmonizację krajowych ustawodawstw. Po drugie, mapa drogowa przewidziana przez Komisję Europejską bazuje na kontrowersyjnej koncepcji przemocy ze względu na płeć przyjętej w Konwencji stambulskiej, która zakłada, że kobiecość i męskość są konstruktami kulturowo-społecznymi oraz że omawiany rodzaj przemocy jest zjawiskiem strukturalnym, którego przyczyn należy upatrywać w innym postrzeganiu społecznym kobiet i mężczyzn. Po trzecie, metoda przeciwdziałania przemocy oparta na tym założeniu jest nieefektywna i dyskryminująca mężczyzn, a przez swój ideologiczny charakter nie uwzględnia rzeczywistych przyczyn przemocy domowej, jakimi są nadużywanie alkoholu i innych substancji psychoaktywnych, patologia rodziny, atomizacja i seksualizacja kobiet w mediach i pornografii. Na rzekomą nieefektywność tego „zideologizowanego” podejścia do przeciwdziałania przemocy wobec kobiet wskazują m.in. badania FRA z 2014 r., z których wynika, że przemoc wobec kobiet jest rzadsza w tych krajach, które nie akceptują ideologii genderowej³⁵.

Celem tego tekstu nie jest szersze polemizowanie z przytoczonymi argumentami z opinii *Ordo Iuris*, niemniej warto krótko ustosunkować się do tych argumentów, które odnoszą się do kwestii prawnych. Faktem jest, że przemoc wobec kobiet czy przemoc ze względu na płeć nie została zaliczona w obowiązującym prawie unijnym, jako taka, do „przestępstw traktatowych”³⁶. Po części wynikało to z tego, że pojęcie to, aczkolwiek znane prawu międzynarodowemu już od początku lat 90.³⁷, przed przyjęciem Konwencji stambulskiej nie miało takiego

³⁵ Zob. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Zwalczanie-przemocy-ze-względu-na-p%C5%82ec-ochrona-ofiar-i-karanie-przestępcow_pl (dostęp: 18.02.2022 r.).

³⁶ Art. 83 TFUE w rozdziale IV, dotyczącym Współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w kontekście uprawnienia Parlamentu Europejskiego i Rady do stanowienia w drodze dyrektyw norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wymienia tylko: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerową i zorganizowaną.

³⁷ Na przykład w dokumentach ONZ. Por. szerzej na ten temat m.in.: S. Spurek, (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet*

praktycznego znaczenia jak obecnie. Niemniej jest oczywiste, że do niektórych z wymienionych tam dziedzin przestępczości mogą być zaliczane przestępstwa konwencyjne uznawane za przemoc ze względu na płeć. Dotyczy to w szczególności seksualnego wykorzystania kobiet i dzieci czy też wszelkiej przestępczości *on-line*, umownie określanej w TFUE jako komputerowa. Jak też zauważono w opinii *Ordo Iuris*, art. 84 TFUE daje podstawę prawną do rozszerzenia (z zastosowaniem zwykłej procedury) dotychczasowego katalogu „traktatowych przestępstw”, o ile będzie to celowe dla promowania i wspierania działań państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości. Równocześnie jednak nie dostrzeżono w niej, że w art. 83 ust. 1 zd. 3 przewiduje się, iż w zależności od rozwoju przestępczości, Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu może przyjąć jednomyślnie decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria mające zastosowanie do już wymienionych, w przypadku których dopuszczalna jest w drodze dyrektyw harmonizacja definicji czynów zabronionych oraz sankcji. Trudno zrozumieć też, dlaczego w opinii *Ordo Iuris* wyodrębnienie omawianego rodzaju przemocy ze wskazaniem jej przyczyn jest określane jako ideologia, a nie teoria kryminologiczna, skoro jednym z głównych zadań kryminologii jest odpowiedź na pytanie o przyczyny przestępczości w ogóle i poszczególnych jej typów w szczególności³⁸. Ponadto powiązanie niektórych form przemocy z określoną płcią ofiary jest oparte na faktach wynikających z analiz danych statystycznych, które wskazują na to, że istnieje pewna grupa przestępstw, w przypadku których we wszystkich krajach świata występuje wśród osób pokrzywdzonych wyraźna nadreprezentacja kobiet. W tej sytuacji oczywista jest potrzeba dla kryminologów zbadania, jakie są przyczyny tego fenomenu, co stanowi niezbędny warunek jego skutecznego zapobiegania i zwalczania. Oczywiście z teorią, że omawiany typ jest przejawem nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami i zarazem stanowi jeden z podstawowych mechanizmów społecznych, poprzez który kobiety są spychane na podległą względem mężczyzn pozycję, można się nie zgadzać i przedstawiać inną koncepcję przyczyn przemocy, której głównie doświadczają kobiety. Musi jednak ona opierać się na faktach. Jednakże w omawianej opinii nie podaje się żadnych badań empirycznych, z których by wynikało np. że główną przyczyną przemocy domowej jest nadużywanie alkoholu lub narkotyków, skoro, jak dowodzą liczne badania, zjawisko to na całym świecie występuje równie często w rodzinach niedotkniętych tymi patologiami, a alkohol/narkotyki mogą być czynnikami kryminogennymi przy przestępczości prawie każdego rodzaju.

i przemocy domowej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 120–123; E. Zielińska, (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 154–173.

³⁸ H. J. Schneider, *Przyczyny przestępczości. Nowe aspekty międzynarodowej dyskusji o teoriach kryminologicznych i uwagi wstępne*, „Archiwum Kryminologii” 1997–1998, t. XXIII–XXIV.

Warto wreszcie na marginesie dodać, w nawiązaniu do prawa polskiego, że podobny strukturalny charakter przyczyn przemocy w rodzinie, o jakim mowa w Konwencji stambulskiej, dostrzegali już twórcy Kodeksu karnego z 1932 r.³⁹, których trudno posądzać o kierowanie się przy definiowaniu przestępstw ideologią. Świadczy o tym fakt, że typizując przepis dotyczący znęcania się, z którego najczęściej kwalifikowana jest przemoc w rodzinie, uwzględniono w zespole znamion przestępstwa okoliczność, iż ofiara pozostaje wobec sprawcy „w stałym lub przemijającym stosunku zależności”. Tej definicji zresztą nie zmienił żaden z późniejszych ustawodawców (*vide* art. 207 obowiązującego k.k.). Oczywiście bowiem dla wszystkich jest, że o znęcaniu się jako najczęstszej formie przemocy domowej można mówić jedynie w sytuacji, gdy brak jest równorzędności sytuacji sprawcy i ofiary. Z tego względu niezrozumiałe jest, dlaczego więc kwestionuje się to, że Konwencja uznaje przemoc jako przejaw „nierównych stosunków władzy”, w tym przypadku między kobietami i mężczyznami, zwłaszcza że historycznie udowodnione jest, iż tak było w przeszłości, a relikty patriarchy czy paternalizmu nadal funkcjonują we wszystkich społeczeństwach, co wynika m.in. ze świadomie podtrzymywanych przez decydentów (którymi są nadal głównie mężczyźni) szkodliwych stereotypów co do ról społecznych oraz cech przypisywanych tradycyjnie kobietom i mężczyznom, a także tradycyjnych uprzedzeń płciowych, które stanowią przeszkodę w realizacji zasady równości pod względem płci. Przemoc jest jednym ze środków utrzymywania porządku społecznego opartego na dominacji mężczyzn oraz podległości kobiet, a edukacja „ku równości” stanowi najbardziej skuteczny środek zapobiegawczy.

4. DZIAŁANIA PROWADZONE NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ

Ostatnie działania na forum Unii Europejskiej pokazują, że wobec braku konsensu wśród państw członkowskich co do ratyfikacji Konwencji oraz braku szybkiej perspektywy przyjęcia całościowej dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy ze względu na płeć, zdecydowano się na prowadzenie, równoległe do tych starań, doskonalenia unijnej infrastruktury prawnej w odniesieniu do przeciwdziałania przemocy wobec kobiet metodą „małych kroków”.

Najbardziej aktualnym przejawem tej strategii jest projekt dokumentu (2020/2035(INL) przedmiotowo ograniczonego do przemocy ze względu na płeć *on-line*⁴⁰. Z inicjatywą jego przyjęcia wystąpiły dwie europosłanki, w tym

³⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 60, poz. 571).

⁴⁰ Sprawozdanie z dnia 20 maja 2021 r. wraz z projektem rezolucji Parlamentu Europejskiego zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie zwalczania przemocy uwarunkowanej płcią:

S. Spurek z Polski⁴¹. Projekt takiego dokumentu został poddany dyskusji na formie Parlamentu Europejskiego w dniu 17 lipca 2021 r., gdzie zgłoszono do niego przeszło 400 poprawek. Poprawki zaproponowane przez konserwatywne europosłanki, w tym J. Wiśniewską z Polski, dotyczyły głównie usunięcia w tym dokumencie wszystkich odniesień do Konwencji stambulskiej i jej treści, a także nadania mu charakteru bardziej ogólnego, nieograniczającego się do przemocy ze względu na płeć⁴².

Dokument ten jest jeszcze w trakcie zmian, dlatego ograniczymy się do ustosunkowania się do potrzeby jego wydania oraz ogólnego zarysowania jego zawartości treściowej.

Należy podkreślić, że wybór cyberprzemocy ze względu na płeć, jako przedmiotu pierwszej regulacji cząstkowej, jest w pełni uzasadniony z kilku względów.

Po pierwsze i przede wszystkim z tego powodu, że wspomniany już art. 83 ust. 1 TFUE zalicza „przestępczość komputerową” do przestępstw traktatowych. Z tego też powodu zastrzeżenia prawne co do braku podstawy traktatowej dla całościowej regulacji unijnej wszystkich form przemocy ze względu na płeć nie mają tu zastosowania. Wprawdzie wspomniany przepis mówi tylko o przestępczości komputerowej, a obecnie przemoc *on-line* jest uprawiana nie tylko za pomocą komputerów, lecz także innych urządzeń elektronicznych. Niemniej panuje zgodność poglądów co do tego, że pojęcie to powinno być rozumiane szeroko i hasłowo z uwzględnieniem również tych mediów, które obecnie lub w przyszłości będą wykorzystywane do popełniania wszelkich form cyberprzestępczości.

Po drugie, globalny charakter komunikacji w cyberprzestrzeni sprawia, że reakcja na tego rodzaju przestępczość, aby być skuteczną, nie może ograniczać się do poszczególnych państw, lecz powinna mieć charakter transgraniczny i być odpowiednio koordynowana. To uzasadnia w pełni działania na szczeblu Unii Europejskiej.

Po trzecie, dodatkowe regulacje tego problemu na poziomie unijnym są potrzebne, nawet gdyby Unia Europejska przestąpiła do Konwencji stambulskiej, gdyż ta ostatnia koncentruje się na zwalczaniu przemocy kobiet w realu. Brak w niej jest natomiast adekwatnych instrumentów pozwalających na skuteczne reagowanie na przejawy tej formy przemocy w sieci. A potrzeba takiej reakcji jest pilna z uwagi na rozwój cyberprzestrzeni i nowych technologii informatycznych

cyberprzemoc https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-691453_EN.pdf (dostęp: 18.02.2022 r.).

⁴¹ Drugą sprawozdawczynią tej inicjatywy, poza S. Spurek, była E. Vozemberg-Vrionidi. Należy też wspomnieć o analizie przygotowanej przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego: *Combating gender-based violence: Cyber violence. European added value assessment*, która stanowiła punkt wyjścia dla tej inicjatywy, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU\(2021\)662621_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU(2021)662621_EN.pdf) (dostęp: 18.02.2022 r.).

⁴² Wszystkie zgłoszone poprawki zostały udostępnione: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-AM-695117_EN.pdf (dostęp: 18.02.2022 r.).

oraz coraz powszechniejsze korzystanie z tej formy komunikacji, co sprawiło, że w praktyce niektóre formy przemocy wobec kobiet pojawiły się na dużą skalę, również w Internecie, zwłaszcza w mediach społecznościowych. Równocześnie stwierdza się, że omawiana forma przemocy przybiera różne postacie i przejawia się często w ścisłym powiązaniu z przemocą w realu, gdyż jak dowodzą badania, cyberprzemoc może poprzedzać, współtowarzyszyć bądź być następstwem użycia przemocy w życiu rzeczywistym. Co więcej, okres pandemii Covid-19, skutkujący we wszystkich krajach bardziej lub mniej restrykcyjnym *lockdownem*, spowodował nie tylko wzrost przemocy w rodzinie, lecz także zwiększoną częstotliwość korzystania przez obywateli z Internetu, platform społecznościowych oraz takich urządzeń technicznych, jak telefony komórkowe, smartfony itp. Ubocznym tego skutkiem było też znaczne nasilenie przemocy *on-line*, w tym wobec kobiet. Przystępstwa, które zaliczamy do przemocy ze względu na płęć z uwagi na osobę pokrzywdzoną, przybierały formę m.in.: mowy nienawiści *on-line*, trollingu, cybermolestowania (*harassment*), cyberstalkingu, dzielenia się określoną treścią w mediach społecznościowych bez zgody osoby zainteresowanej, kradzieży tożsamości, *cyber bullyingu* (mobbingu), *flamingu* (czyli wojny na obelgi polegającej na zamieszczaniu na grupie internetowej, liście dyskusyjnej czy forum dyskusyjnym serii wrogich lub obraźliwych wiadomości), *doxingu* (czyli poszukiwaniu i gromadzeniu śladów dokumentów pozostawionych przez danego użytkownika w sieci w celu ich upowszechniania dla jego szkalowania czy zdyskredytowania lub szantażowania go ich publikacją), niedobrowolnej pornografii czy wykorzystania seksualnego bazującego na obrazie (*image-based sexual abuse*)⁴³.

W niektórych państwach członkowskich wprowadzano w związku z tym specjalne przepisy karne chroniące przed takimi formami przemocy. Równocześnie uświadomiono sobie, że dotychczas podejmowane na szczeblu krajowym środki przeciwdziałania tym zjawiskom są niewystarczające i istnieje potrzeba podjęcia bardziej skoordynowanych działań na szczeblu unijnym.

W konsekwencji, w omawianym dokumencie apeluje się do Parlamentu, by rekomendował Komisji Europejskiej sporządzenie, w oparciu o art. 83 ust. 1 TFUE, projektu aktu prawnego określającego reguły minimalne, odnoszące się do definicji przestępstw oraz grożących w razie ich popełnienia sankcji, polegających na przemocach ze względu na płęć *on-line*, zgodnie z zawartymi w załączniku do tego wniosku sugestiami. Równocześnie przewiduje się, że działaniom legislacyjnym powinna towarzyszyć promocja w państwach członkowskich przewidzianych w planowanej dyrektywie środków oraz wspieranie ich działań w zakresie zapobiegania tego typu przestępczości. Charakterystyczne

⁴³ Por. szerzej S. Spurek, *Gender-based cyberviolence: The new face of an old enemy*, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/genderbased-cyberviolence-the-new-face-of-an-old-enemy> (dostęp: 18.02.2022 r.). Autorka pisze, że jej inicjatywę w tym przedmiocie poparło nie tylko 78 parlamentarzystów europejskich, lecz także 60 000 Polaków i Polek.

jest, że w omawianym projekcie nie pokuszono się o zdefiniowanie poszczególnych typów tzw. cyberprzestępczości, co stanowiło przyjętą praktykę w przypadku dyrektyw harmonizacyjnych definicje przestępstw dotyczących innych tzw. europrzestępstw. Ogólna definicja przemocy ze względu na płeć *on-line* została wzięta z raportu z 2018 r. specjalnej Sprawozdawczynie Narodów Zjednoczonych (ONZ) ds. przemocy wobec kobiet dotyczącej tej formy przemocy⁴⁴.

W związku z tym, w projekcie stwierdza się, że zakresem harmonizacji powinny być objęte wszelkie formy przemocy ze względu na płeć w rozumieniu Konwencji stambulskiej, popełnione przez, za pomocą lub przy wykorzystaniu środków nowych technologii informatyczno-komunikacyjnych (ICT)⁴⁵ lub w przypadku których nastąpiło pełne lub częściowe użycie takich urządzeń, jak telefony komórkowe, smartfony, Internet, platformy mediów społecznościowych lub poczta elektroniczna, co zwiększało szkodliwość społeczną czynów polegających na przemocy ze względu na płeć. Uznając, że trudno sporządzić pełną listę takich czynów przewidziano, że planowana regulacja powinna obejmować co najmniej takie przestępstwa, jak:

- cybermolestowanie (*harassment*), *cyber bullying*, *mobbing*, zagrożenie zastosowaniem przemocy ze względu na płeć (*cyber threats of violence*), niezamówione otrzymywanie materiałów o wyraźnie seksualnym charakterze (*unsolicited receiving of sexually explicit materials*),

- *cyber stalking*,

- naruszanie prywatności: wykorzystywanie seksualne w oparciu o obrazy (lub *revenge porn*), podglądactwo cyfrowe (*Creep-shots*, *upskirting*), *doxxing*, kradzież czyjejś tożsamości („podszywanie się”), hakerstwo lub *cracking*⁴⁶,

- seksistowska mowa nienawiści: umieszczanie i udostępnianie treści zawierających przemoc, używanie seksistowskich i obraźliwych komentarzy, obrażanie kobiet za wyrażanie własnych poglądów i odrzucanie propozycji seksualnych, zachęcanie kobiet do popełnienia samobójstwa⁴⁷.

Określając ofiary takich przestępstw, przewidziano, że należałoby uwzględnić zarówno osoby indywidualne, jak i grupy osób, a także specyficzną sytuację osób uczestniczących w życiu publicznym oraz problemy związane z osobami szczególnie narażonymi na intersektoralną (krzyżową) dyskryminację.

⁴⁴ Por. szerzej: Projekt raportu wyjaśniającego do omawianej inicjatywy, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-691453_EN.pdf (dostęp: 18.02.2022 r.).

⁴⁵ Należy przez nie rozumieć technologie teleinformatyczne przetwarzające, gromadzące i przesyłające informacje w formie elektronicznej.

⁴⁶ *Violations of privacy: image-based sexual abuse/exploitation (or “revenge porn”), digital voyeurism (“creep-shots”, “upskirting”), doxxing, stealing someone’s identity (“impersonation”), hacking or cracking.*

⁴⁷ *Sexist hate speech: posting and sharing violent content, use of sexist and insulting comments, abusing women for expressing their own views and for turning away sexual advances, pushing women to commit suicide.*

Regulacja powinna też przewidywać środki prewencyjne zapobiegające cyberprzemocy ze względu na płeć (*gender based cyberviolence*) w postaci zobowiązania państw członkowskich do prowadzenia kampanii podnoszących świadomość oraz organizowania specjalnych programów edukacyjnych mających na celu zmianę w zachowaniach społecznych i we wzorcach kulturowych ukierunkowaną na eliminację szkodliwych stereotypów płciowych. Ponadto przewidziano obowiązek prowadzenia badań nad tą formą przestępczości z uwzględnieniem jej przyczyn, przejawów i skutków, a także wprowadzenie do programów szkolnych edukacji *digitalnej* w celu eliminacji istniejących wśród dziewcząt i chłopców nierówności w dostępie do nowych technologii oraz możliwości nabywania umiejętności w korzystaniu z nich. Przewidziano też obowiązek zapewnienia w zatrudnieniu w sektorze tych technologii zróżnicowania pod względem płci pracowników, w szczególności w dziedzinie rozwoju nowych technologii. Zobowiązano też kraje członkowskie do rozwijania współpracy między państwami członkowskimi, w szczególności za pośrednictwem *European Union Crime Prevention Network* (EUPCN), polegającej m.in. na wymianie doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania przestępczości tego rodzaju oraz do wspierania organizacji pozarządowych działających w tym obszarze, a ponadto do rozwijania współpracy z dostawcami usług elektronicznych zmierzającej do doskonalenia środków, które pozwolą na eliminację możliwości technicznych pozwalających na uprawianie cyberprzemocy ze względu na płeć oraz do promocji idei wolnej przestrzeni *digitalnej* od tego typu przemocy.

Proponuje się ponadto działania mające na celu ochronę i wsparcie dla ofiar przestępczości tego typu. W tym celu zobowiązuje się państwa członkowskie do organizowania w ramach Programu Sprawiedliwość (*Justice Program*) treningów pracowników wymiaru sprawiedliwości i innych służb (m.in. opieki zdrowotnej, pomocy socjalnej), które mogą mieć do czynienia z ofiarami cyberprzemocy. Punkt ciężkości tych szkoleń powinien być położony na unikanie wtórnej wiktyimizacji osób pokrzywdzonych, na uświadomienie często podwójnego wymiaru przemocy ze względu na płeć (*off line*) oraz potrzeby uwzględniania podejścia intersektoralnego. Państwa członkowskie powinny także ułatwiać osobom pokrzywdzonym dostęp do informacji oraz rozwijać specyficzne formy usług dla ofiar właściwe dla tej formy przemocy (telefoniczne linie pomocowe, telefony zaufania), schroniska itp. Powinny też wprowadzać ułatwienia w zawiadomianiu o przestępstwie, a także w uzyskiwaniu przez ofiary nakazów ochronnych, a ponadto rozwijać procedury i mechanizmy odszkodowawcze. Środki naprawcze powinny mieć różny charakter i zmierzać do wynagrodzenia szkody i uzyskania zadośćuczynienia, a także do rehabilitacji ofiar, dania im satysfakcji moralnej oraz gwarancji, że takie czyny się nie powtórzą (*guarantie of non-repetition*). Przewiduje się ponadto potrzebę rozwijania współpracy pomiędzy krajowymi podmiotami uczestniczącymi w tych procesach (a zwłaszcza sędziami, prokuratorami, organami ścigania, władzami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi).

Nowa regulacja powinna też zawierać wiążące zalecenia co do kryminalizacji oraz ścigania przemocy ze względu na płeć *on-line*. Traktując jako punkt wyjścia ogólną definicję tej formy przemocy, należy w procesie kryminalizacji brać pod uwagę następujące kryteria: formę przemocy ze względu na płeć, która ma podlegać kryminalizacji, wymiar minimalnej/maksymalnej kary (grzywny, pozbawienia wolności), okoliczności obciążające nawiązujące do wieku ofiary, cechy kobiety czyniące ją szczególnie podatną na stanie się ofiarą przemocy, okoliczności popełnienia czynu przez sprawcę (np. w warunkach recydywy).

Projekt zobowiązuje także Komisję oraz państwa członkowskie do gromadzenia i publikowania danych na temat różnych form cyberprzemocy ze względu na płeć i to nie tylko w oparciu o informacje uzyskane od podmiotów państwowych (publicznych) zaangażowanych w zapobieganie i zwalczanie tej formy przemocy, lecz także te oparte na doświadczeniach pokrzywdzonych kobiet. Ponadto Komisja powinna być zobowiązana do regularnego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania zawierającego ocenę stopnia stosowania przez państwa członkowskie środków przewidzianych przez planowaną dyrektywę.

5. PODSUMOWANIE

Nasuwa się pytanie, na ile wszystkie opisane wyżej działania organów unijnych mają szansę skończyć się powodzeniem. Odpowiedź na nie przypomina przysłowiowe „wrózenie z fusów”.

Pomimo całej determinacji Komisji i Parlamentu Europejskiego w dążeniu do ratyfikacji Konwencji stambulskiej, aktywność państw uznawanych za „hamulcowych”, do których niestety należy też Polska, budzi obawy, że ratyfikacja Konwencji przez Unię Europejską nie nastąpi szybko.

Krucjata przeciwko Konwencji stambulskiej inicjowana i wspierana, również finansowo, przez trudną do zrozumienia „ekumeniczną” koalicję hierarchów instytucji różnych religii światowych, a także rządy niektórych państw Unii Europejskiej, wynika z dążenia do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest rozwiązanie niektórych problemów współczesnego świata, zwłaszcza populacyjnych, poprzez podejmowanie kompleksowych działań zmierzających do przywrócenie „tradycyjnych wartości rodzinnych”, w myśl których właściwe miejsce dla kobiet jest w domu. Środkiem umożliwiającym osiągnięcie tego celu jest m.in. wprowadzanie kontroli państwowej nad procesami reprodukcyjnymi kobiet, również przy użyciu przez państwo przemocy instytucjonalnej w postaci zakazów, której skrajnym przykładem jest zmuszanie kobiet do rodzenia nawet niepełnosprawnych dzieci. Konwencja stambulska jest w tym procesie przeszkodą, ponieważ w sposób niewygodny dla obecnych decydentów otwarcie mówi o historycznych uwarunkowaniach przyczyn strukturalnej przemocy ze względu na płeć, jej

przejawach i skutkach dla sytuacji społecznej kobiet, a także nakłada na władze państwowe obowiązek ich eliminacji już u źródeł. Innymi słowy, „nazywa rzecz po imieniu”, co jej przeciwnicy chcą ukryć przed opinią publiczną poprzez fałszywe przedstawianie treści Konwencji oraz w celu zdyskredytowania jej i etykietowanie jako „lewacka” czy naznaczona „ideologią gender”, gdyż do wspólnych wartości, w myśl art. 2 TUE, zalicza się m.in. zasadę niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn.

Obawy te wzmacnia okoliczność, że chociaż odpowiedzi TSUE na pytania postawione przez Parlament Europejski we wniosku zgłoszonym w trybie art. 218 ust. 11 TFUE są zgodne ze stanowiskiem przedstawionym przez Rzecznika Generalnego, to wydaje się, że jeśli dojdzie w ogóle do ratyfikacji Konwencji przed przystąpieniem do niej wszystkich państw członkowskich, to tylko w ograniczonym zakresie (do współpracy sądowej w sprawach karnych i wspólnej polityki azylowej), czyli w tych obszarach, w których kompetencje regulacyjne Unii Europejskiej nie są kwestionowane.

W sprawie ratyfikacji Konwencji stambulskiej pesymizmem napawa również fakt, że jak dotąd nie udało się Unii Europejskiej ratyfikować Konwencji Rady Europy o podstawowych prawach i wolnościach obywatelskich, pomimo iż traktaty *expressis verbis* przewidują takie przystąpienie.

W związku z tym wydaje się, że większe szanse powodzenia może mieć przełożenie zapisów Konwencji stambulskiej na język dyrektywy ramowej poświęconej przemocy ze względu na płeć, a największe zaś działanie metodą małych kroków, czego przejawem jest inicjatywa legislacyjna dotycząca przemocy z uwagi na płeć w cyberprzestrzeni, chociaż można spodziewać się, że jej przyjęcie przez Unię Europejską, a zwłaszcza wdrożenie w krajach członkowskich nie będzie łatwe, zwłaszcza z powodu trudności z definiowaniem typów zachowań, które miałyby podlegać kryminalizacji. Znacznie prostszym zabiegiem byłoby zobowiązanie państw członkowskich do kryminalizacji zachowań przewidzianych w Konwencji stambulskiej, z założeniem, że wykorzystanie do ich popełnienia cyberprzestrzeni będzie stanowić typ kwalifikowany danego przestępstwa.

Warto na zakończenie dodać, że nawet jeśli procesy ratyfikacyjne i legislacyjne będą się przedłużać, to można oczekiwać, iż dzięki działaniom Komisji i Parlamentu Europejskiego sprawa przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć pozostanie na stałe w agendzie organów unijnych i w ten sposób przyczyni się do lepszego zrozumienia zagrożeń, jakie dla wszystkich społeczeństw niesie ta forma przestępczości oraz wpłynie na lepsze uświadomienie potrzeby jej zintegrowanego zwalczania we wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

REFERENCES

- Gajda A., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2013, nr 1
- Garlicki L., *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1
- Schneider H. J., *Przyczyny przestępczości. Nowe aspekty międzynarodowej dyskusji o teoriach kryminologicznych i uwagi wstępne*, „Archiwum Kryminologii” 1997–1998, t. XXIII–XXIV
- Spurek S., (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, Warszawa 2016
- Spurek S., *Gender-based cyberviolence: The new face of an old enemy*, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/genderbased-cyberviolence-the-new-face-of-an-old-enemy> (dostęp: 11.07.2022 r.)
- Wołosiewicz J., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – wizja Rady Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2010, nr 3–4
- Zielińska E., (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, Warszawa 2016