

KONWENCJA O ZAPOBIEGANIU I ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET I PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

redakcja naukowa
Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza
Lidia Mazowiecka, Olga Skorulska, Sylwia Spurek
Piotr Starzyński, Grzegorz Wrona, Eleonora Zielińska

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

KONWENCJA O ZAPOBIEGANIU I ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET I PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

redakcja naukowa
Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza
Lidia Mazowiecka, Olga Skorulska, Sylwia Spurek
Piotr Starzyński, Grzegorz Wrona, Eleonora Zielińska

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

Stan prawny na 25 września 2024 r.

Recenzentka 1. wydania
Prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części napisali:

Katarzyna Dudka – wprowadzenie do rozdz. VI; komentarz do art. 49–58

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka – Zagadnienia wstępne; komentarz do preambuły;
wprowadzenie do rozdz. IV; komentarz do art. 18–25, 30, 48

Cezary Kulesza – komentarz do art. 26, 27, 28

Olga Skorulska – wprowadzenie do rozdz. V; komentarz do art. 29, 31–47

Sylvia Spurek – wprowadzenie do rozdz. I, II; komentarz do art. 1–4, 6–10, 16

Piotr Starzyński – wprowadzenie do rozdz. VII–XII; komentarz do art. 27, 28, 59–65, 71–81

Grzegorz Wrona – komentarz do art. 66–70

Eleonora Zielińska – wprowadzenie do rozdz. III; komentarz do art. 5, 11–15, 17

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-144-2

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Zagadnienia wstępne: o genezie, istocie i znaczeniu Konwencji	13
Konwencja Rady Europy o Zapobieganiu i Zwalczaniu Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 844)	
Preambuła	27
Rozdział I. Cele, definicje, równość i niedyskryminacja, zobowiązania ogólne	34
Artykuł 1. Cele konwencji	35
Artykuł 2. Zakres konwencji	50
Artykuł 3. Definicje	53
Artykuł 4. Podstawowe prawa, równość i niedyskryminacja	68
Artykuł 5. Zasady odpowiedzialności państwa i należyta staranność	75
Artykuł 6. Polityka uwzględniająca kwestie płci	99
Rozdział II. Zintegrowana polityka i gromadzenie danych	102
Artykuł 7. Kompleksowa i skoordynowana polityka	102
Artykuł 8. Środki finansowe	107
Artykuł 9. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie	110
Artykuł 10. Instytucja koordynująca	114
Artykuł 11. Gromadzenie i analiza danych	117
Rozdział III. Zapobieganie	125
Artykuł 12. Zobowiązania ogólne	125
Artykuł 13. Podnoszenie świadomości	145

Artykuł 14.	Edukacja	148
Artykuł 15.	Szkolenie specjalistów	152
Artykuł 16.	Programy zapobiegawcze i programy leczenia	155
Artykuł 17.	Udział sektora prywatnego i mediów	161
Rozdział IV. Ochrona i wsparcie		165
Artykuł 18.	Zobowiązania ogólne	186
Artykuł 19.	Informowanie	218
Artykuł 20.	Wsparcie ogólne	223
Artykuł 21.	Pomoc w składaniu skarg indywidualnych i zbiorowych	235
Artykuł 22.	Wsparcie specjalistyczne	240
Artykuł 23.	Schroniska	242
Artykuł 24.	Telefony zaufania	243
Artykuł 25.	Wsparcie ofiar przemocy seksualnej	244
Artykuł 26.	Ochrona i wsparcie małoletnich świadków	246
Artykuł 27.	Zgłaszanie	275
Artykuł 28.	Zgłaszanie przez specjalistów	292
Rozdział V. Prawo materialne		300
Artykuł 29.	Postępowanie cywilne i zadośćuczynienie	301
Artykuł 30.	Odszkodowanie	305
Artykuł 31.	Opieka, prawo widzenia i bezpieczeństwo	344
Artykuł 32.	Cywilne konsekwencje przymusowych małżeństw	348
Artykuł 33.	Przemoc psychiczna	350
Artykuł 34.	Nękanie	351
Artykuł 35.	Przemoc fizyczna	354
Artykuł 36.	Przemoc seksualna, w tym gwałt	355
Artykuł 37.	Przymusowe małżeństwa	360
Artykuł 38.	Okaleczanie narządów płciowych kobiet	362
Artykuł 39.	Przymusowa aborcja i sterylizacja	364
Artykuł 40.	Molestowanie seksualne	367
Artykuł 41.	Pomocnictwo, podżeganie i usiłowanie	369
Artykuł 42.	Niedopuszczalne usprawiedliwianie zbrodni, w tym tak zwanych „zbrodni honorowych”	371
Artykuł 43.	Zastosowanie przestępstw karnych	374
Artykuł 44.	Jurysdykcja	375
Artykuł 45.	Sankcje i środki	379
Artykuł 46.	Okoliczności obciążające	380
Artykuł 47.	Wyroki wydane przez inną Stronę	384
Artykuł 48.	Zakaz stosowania obowiązkowych alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów lub obowiązkowego skazywania	387

Rozdział VI. Postępowanie przygotowawcze, ściganie, przepisy proceduralne i środki ochronne	409
Artykuł 49. Zobowiązania ogólne	410
Artykuł 50. Szybka reakcja, zapobieganie i ochrona	414
Artykuł 51. Ocena i zarządzanie ryzykiem	418
Artykuł 52. Nakazy dorażne	419
Artykuł 53. Zakazy lub nakazy ochronne	421
Artykuł 54. Postępowanie przygotowawcze i dowody	424
Artykuł 55. Postępowanie bez wysłuchania strony przeciwnej i postępowanie prowadzone z urzędu	425
Artykuł 56. Środki ochronne	426
Artykuł 57. Pomoc prawna	431
Artykuł 58. Przedawnienie	433
Rozdział VII. Migracja i azyl	435
Artykuł 59. Pobyt	435
Artykuł 60. Wnioski o azyl uwarunkowane płcią	437
Artykuł 61. Zasada <i>non-refoulement</i>	439
Rozdział VIII. Współpraca międzynarodowa	441
Artykuł 62. Zasady ogólne	441
Artykuł 63. Działania na rzecz osób znajdujących się w niebezpieczeństwie	442
Artykuł 64. Informacje	443
Artykuł 65. Ochrona danych	444
Rozdział IX. Mechanizm monitorujący	445
Artykuł 66. Grupa ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej	445
Artykuł 67. Komitet Stron	447
Artykuł 68. Procedura	447
Artykuł 69. Ogólne zalecenia	449
Artykuł 70. Udział parlamentów w monitoringu	450
Rozdział X. Związek z innymi umowami międzynarodowymi	451
Artykuł 71. Związek z innymi umowami międzynarodowymi	451
Rozdział XI. Poprawki do konwencji	452
Artykuł 72. Poprawki	452
Rozdział XII. Postanowienia końcowe	453
Artykuł 73. Skutki niniejszej konwencji	453
Artykuł 74. Rozwiązywanie sporów	454
Artykuł 75. Podpisanie i wejście w życie	454

Artykuł 76.	Przystąpienie do konwencji	455
Artykuł 77.	Zakres terytorialny stosowania konwencji	455
Artykuł 78.	Zastrzeżenia	456
Artykuł 79.	Ważność i przegląd zastrzeżeń	458
Artykuł 80.	Wypowiedzenie	459
Artykuł 81.	Notyfikacja	460
Załącznik: Przywileje i immunitety (Artykuł 66)		461
Literatura		465
Autorzy		479

Wykaz skrótów

1. Akty prawne i materiały legislacyjne

- decyzja ramowa – decyzja ramowa Rady z 15.03.2001 r. w sprawie pozycji ofiar
2001/220/WSiSW w postępowaniu karnym (2001/220/WSiSW) (Dz.Urz. WE L 82,
s. 1) – akt utracił moc
- dyrektywa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE
2011/99/UE z 13.12.2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony
(Dz.Urz. UE L 338, s. 2, ze zm.)
- dyrektywa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE
2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw,
wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ra-
mową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L 315, s. 57)
- dyrektywa 2024/1385 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385
dyrektywa z 14.05.2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet
antyprzemocowa i przemocy domowej (Dz.Urz. UE L 2024/1385)
- EKPC, Konwencja – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
praw człowieka sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Pro-
tokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U.
z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r.
poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17
ze zm.)
- k.k. z 1932 r. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. –
Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.)
- k.k. z 1969 r. – ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94
ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U.
z 2024 r. poz. 706)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U.
Nr 78, poz. 483 ze zm.)

- Konwencja, – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule 11.05.2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.)
- Konwencja CAHVIO, – Konwencja stambulska
- Konwencja CEDAW – Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71, załącznik)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119)
- MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, załącznik)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik)
- raport wyjaśniający – Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>
- rozporządzenie – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z 12.06.2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych (Dz.Ur. UE L 181, s. 4)
- u.o.p.p.ś. – ustawa z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21 ze zm.)
- u.p.k.p.o. – ustawa z 7.07.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (Dz.U. z 2016 r. poz. 325)
- u.p.p.d. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 424 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)

- zalecenie ogólne – zalecenie ogólne nr 19 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w sprawie przemocy wobec kobiet, przyjęte na jego 11. sesji w 1992 r. (General recommendation No. 19: Violence against women, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11)
- zalecenie ogólne nr 35 – zalecenie ogólne nr 35 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w sprawie przemocy wobec kobiet, uwarunkowanej płcią aktualizujące zalecenie ogólne nr 19, CEDAW/C/GC/35, 26.07.2017 r. (General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11)
- zalecenie ogólne nr 28 – zalecenie ogólne nr 28 dotyczące podstawowych zobowiązań państw-stron wynikających z art. 2 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, CEDAW/C/GC/28, 16.12.2010 r. (General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11)

2. Czasopisma i oficjalne publikatory

- CETS – Council of Europe Treaty Series (od 2004 r.)
 Dz.U. – Dziennik Ustaw
 Dz.Urz. KGP – Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
 Dz.Urz. WE/UE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich / Unii Europejskiej
 EPS – Europejski Przegląd Sądowy
 ETS – European Treaty Series (przed 2004 r.)
 M.P. – Monitor Polski
 OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
 OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
 PiP – Państwo i Prawo
 Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
 RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
 St. Praw. – Studia Prawnicze
 ZP UKSW – Zeszyty Prawnicze UKSW

3. Inne

- ENO – europejski nakaz ochrony
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- GREVIO – Grupa ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej
- Komitet CEDAW – Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (ang. Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości

Zagadnienia wstępne: o genezie, istocie i znaczeniu Konwencji

1. Przemoc domowa i przemoc we wszystkich innych postaciach, w tym zwłaszcza seksualna, są zjawiskami występującymi na całym świecie, niezależnie od kultury, cywilizacji, ustroju politycznego oraz systemu gospodarczego i społecznego. Wiadomo, że najczęściej dotyczą one kobiet – jako osób należących do kategorii słabszych społecznie, które nie zawsze potrafią walczyć o swoje prawa, jak też nie znajdują zbyt wielu obrońców. Ofiarami przemocy padają też dzieci, a zwłaszcza dziewczęta. Dziecko nie rozumie, co się z nim dzieje, i nie wie, jak się bronić, a także nie ma na to dostatecznych sił fizycznych i psychicznych. Społeczność międzynarodowa od dawna podejmuje kroki zmierzające do wyeliminowania przemocy z życia człowieka, aby przywrócić mu poczucie bezpieczeństwa i godność. Obecnie mamy do dyspozycji specjalny regionalny, europejski instrument przeciwdziałania przemocy.
2. W dniu 11.05.2011 r. Rada Europy przyjęła Konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, CETS No. 210), zwaną niekiedy konwencją antyprzemocową, którą Polska podpisała 18.12.2012 r., a ratyfikowała 13.04.2015 r.

W oświadczeniu rządowym z 30.04.2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11.05.2011 r. (Dz.U. poz. 962), stwierdzono, że – zgodnie z jej art. 75 ust. 3 – weszła ona w życie z dniem 1.08.2014 r., a w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej – rok później, czyli w dniu 1.08.2015 r.

3. W Polsce Konwencja od początku wywoływała bardzo silne, często wybitnie negatywne emocje, prezentowane głównie przez instytucje katolickie oraz środowiska społeczne blisko związane z Kościołem katolickim. Kręgi te od początku wyrażały sprzeciw wobec najpierw podpisania, a następnie ratyfikowania Konwencji. Szczególnie ostra krytyka była i nadal jest kierowana pod adresem użytego w Konwencji terminu „płeć społeczno-kulturowa”, czyli *gender*, zdefiniowanego w art. 3 lit. c jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn” (zob. szerzej komentarz do wskazanego przepisu, teza 7 i n.).

Taki punkt widzenia odzwierciedla w szczególności dokument przygotowany przez Pasterzy Kościoła katolickiego w Polsce, zatytułowany *Zagrożenia rodziny płynące z ideologii gender – list pasterski na Niedzielę Świętej Rodziny przeznaczony do wykorzystania w dniu 29 grudnia 2013 r.* (zob. *Gender. Przewodnik krytyki politycznej*, red. J. Kapela, Warszawa 2014, s. 334–342). Czytamy w nim m.in., że: „Nieliczenie się z wolą Boga w rodzinie prowadzi do osłabienia więzi jej członków, do powstawania przeróżnych patologii w domach, do plagi rozwodów, do tzw. «luźnych» czy «wolnych» związków praktykowanych już od młodości, często za zgodą czy przy milczącej akceptacji rodziców. Powoduje też brak otwarcia się małżonków na dar życia, czego owocem są negatywne demograficzne skutki. Z niepokojem obserwujemy coraz większe przyzwolenie społeczne na te zjawiska (...) ideologia gender bez wiedzy społeczeństwa i zgody Polaków od wielu miesięcy wprowadzana jest w różne struktury życia społecznego, edukację, służbę zdrowia, działalność placówek kulturalno-oświatowych i organizacji pozarządowych. Przekaz medialny tych treści skupia się głównie na promowaniu równości i przeciwdziałaniu przemocy, przy jednoczesnym pomijaniu niebezpiecznych dalekosiężnych skutków tej ideologii (...). Gender promuje zasady całkowicie sprzeczne z rzeczywistością i tradycyjnym pojmowaniem natury człowieka. Twierdzi, że biologiczna płeć ma charakter jedynie kulturowy, że z biegiem czasu można ją sobie wybrać, a tradycyjna rodzina jest przeżytkiem i obciążeniem społecznym. Według gender homoseksualizm jest wrodzony, zaś geje i lesbijki mają prawo do zakładania związków będących podstawą nowego typu rodziny, a nawet do adopcji i wychowywania dzieci. Promotorzy tej ideologii przekonują, że każdy człowiek ma tzw. prawa reprodukcyjne, w tym prawo do zmiany płci, do *in vitro*, antykoncepcji, a nawet aborcji (...). Ideologia gender jest wprowadzana do Polski na różnych płaszczyznach życia społecznego. Tworzone są dokumenty pozornie służące ochronie, bezpieczeństwu i dobru obywateli, które zawierają elementy mocno destrukcyjne. Przykładem

jest Konwencja Rady Europy przeciwko przemocy wobec kobiet, która, choć poświęcona istotnemu problemowi przemocy wobec kobiet, promuje jednak tzw. «niestereotypowe role seksualne» oraz głęboko ingeruje w system wychowawczy, nakładając obowiązek edukacji i promowania, m.in. homoseksualizmu i transseksualizmu. (...) powstał nawet projekt tzw. ustawy «równościowej» poszerzającej katalog zakazu dyskryminacji m.in. ze względu na «tożsamość i ekspresję płciową». Przyjęcie projektu ogranicza w konsekwencji wolność słowa i możliwość wyrażania poglądów religijnych”.

W opisanym ujęciu *gender* jest ideologią o charakterze mocno destrukcyjnym, godzącą w dogmaty i naukę Kościoła katolickiego, a przede wszystkim w małżeństwo i rodzinę. Kościół nie neguje jednak wagi samego problemu przemocy wobec kobiet. Podważa jedynie sposób odnoszenia się do niego.

4. Podejmowano próby wyjaśnienia, dlaczego *gender* stało się w rękach Kościoła katolickiego tak bardzo skutecznym instrumentem oddziaływania na opinie Polaków. W szczególności wskazano, że poglądy Kościoła ukierunkowane na umacnianie patriarchalnego systemu władzy oraz zachowanie ustalonych ról kulturowych trafiają na podatny grunt społeczny, czemu sprzyja nagłaśnianie sprawy przez media. Podkreślono, że niepokój wielu osób wynika przede wszystkim stąd, że nie akceptują one i w ogóle nie rozumieją istoty dyskusji na tematy równościowe. Dlatego też bezpieczniej czują się w tradycyjnym układzie płciowym. Tymczasem gdyby oponenci *gender* rzeczywiście byli przeświadczeni o stabilności i niezmienności płci, nie widzieliby niczego niepokojącego w tym, że chłopiec zakłada sukienkę. Nie podważa to bowiem jego męskości. Obawy te dowodzą natomiast słuszności twierdzenia o płynności ról związanych z płciami. Straszanie *gender* jako dewastatorem człowieka i rodziny ma więc w istocie na celu umocnienie pozycji Kościoła w sferze nadawania znaczeń i wyznaczania moralnych powinności w życiu prywatnym (zob. *Czemu służy straszanie „ideologią gender”?* – z Magdaleną Radkowską-Walkiewicz rozmawia T. Stawiszyński [w:] *Gender. Przewodnik...*, red. J. Kapela, s. 343 i n.).
5. Dyskusje na temat *gender* mają więc za punkt wyjścia skrajnie różne systemy wartości i światopoglądy, co przesądza o zasadniczej odmienności wyrażanych na ten temat opinii. Kwestie te nabrały zarazem wyraźnego wymiaru politycznego.

Pomijając jednak wszelkie spory natury ideologicznej, w pierwszej kolejności należy podjąć próbę znalezienia odpowiedzi na zasadnicze pytanie, a mianowicie czym jest *gender* i co leży u jego źródeł. Jest to tym ważniejsze,

że w 2015 r. przyjęto nader kontrowersyjne – z punktu widzenia opisanych antygenderowych postaw – akty prawne bądź prowadzono nad takimi prace legislacyjne. Chodzi tu w szczególności o ustawę z 25.06.2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz.U. z 2020 r. poz. 442), zwaną potocznie ustawą o *in vitro*, podpisaną przez Prezydenta RP w dniu 22.07.2015 r., w wyniku której od 1.07.2016 r. wstrzymano finansowanie przez państwo przewidzianej w niej procedury, choć utrzymują ją niektóre samorządy gminne, ustawę z 10.09.2015 r. o uzgodnieniu płci, czyli – inaczej – o zmianie płci, w odniesieniu do której Prezydent RP złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie, którego jednak Sejm poprzedniej kadencji nie zdążył poddać pod głosowanie, w związku z czym – stosownie do zasady dyskontynuacji – nie weszła ona w życie, czy też niepowodzenia związane z przeforsowaniem projektu ustawy o związkach partnerskich. Mieści się w tym nurcie również kwestia wprowadzenia całkowitego zakazu aborcji, która od lat jest przedmiotem wciąż powracających na forum publiczne gorących dyskusji. Natomiast w wyroku z 22.10.2020 r., K 1/20, OTK-A 2021/1, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że dopuszczalne dotychczas przeprowadzenie aborcji w przypadku uszkodzenia lub wad płodu jest niezgodne z Konstytucją. Obecnie w Polsce aborcja jest dopuszczalna tylko w dwóch przypadkach: gdy ciąża jest wynikiem gwałtu i gdy zagraża życiu kobiety. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 14.12.2023 r., 40119/21, M.L. przeciwko Polsce, HUDOC, uznał, że Polska naruszyła art. 8 EKPC, który mówi o prawie do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Ustawa z 29.11.2023 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 2730) znowelizowała ustawę z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 146) przez dodanie do art. 48a ust. 16a, przewidującego obligatoryjne przygotowanie, wdrożenie i finansowanie przez Ministra Zdrowia programu polityki zdrowotnej polegającej na leczeniu niepłodności, które będzie obejmowało procedury medyczne wspomaganej prokreacji, w tym zapłodnienie pozaustrojowe w rozumieniu ustawy o leczeniu niepłodności. Zgodnie z ustawą pierwszy taki program rozpoczęto 1.06.2024 r. Przewiduje on równy i powszechny dostęp do procedury *in vitro* dla wszystkich par dotkniętych problemem niepłodności. Potrwa do 31.12.2028 r. Przeznaczono na niego 2,5 mld zł.

6. Powtórzmy zatem zasadnicze pytanie – co oznacza *gender*? Wyjaśnia się, że: „Gender to nie tylko system klasyfikacji, według którego biologiczni mężczyźni i biologiczne kobiety są sortowani, izolowani i socjalizowani tak, by wpa-

sować się w przewidziane dla siebie odpowiednio role płciowe. Pojęcie gender odnosi się również do uniwersalnej nierówności kobiet i mężczyzn. Kiedy mówimy o gender, mówimy o hierarchizacji, władzy i nierówności, a nie jedynie o odmienności (...). Każde ogólne wytłumaczenie terminu «gender» powinno też zawierać odpowiedź na dwa kluczowe pytania i ich pochodne. Po pierwsze: Dlaczego właściwie każda społeczność klasyfikuje swoich członków na podstawie gender? (...) Po drugie: Dlaczego w każdej społeczności mężczyźni mają przewagę?»; wskazano też, że „specjaliści od nauk społecznych ukuli termin gender używany inaczej od słowa płeć. Pojęcie płci odnosi się do aparatu biologicznego – różnic na poziomie organizacji chromosomów, procesów chemicznych i anatomii. Gender natomiast odwołuje się do znaczeń nadawanych tym różnicom w kontekście kultury. Płeć to mężczyzna i kobieta, gender to męskość i kobiecość – czyli to, co oznacza bycie mężczyzną lub kobietą” (M. Kimmel, *Człowiek jako gatunek zagrożony przez płeć* [w:] *Gender. Przewodnik...*, red. J. Kapela, s. 15–18), podkreśla się, że „słowo «gender» zyskało nowe użyteczne znaczenie i określa kulturowe oraz indywidualne (inne od fizycznych) cechy odróżniające płcie (...) gender ma się do płci tak jak kobiecość do kobiety i męskość do mężczyzny. Podczas gdy w obrębie płci nie ma zbyt wielu różnic, w gender owszem. Posiadanie anatomicznej konfiguracji mężczyzny czy kobiety może mieć różne znaczenie zależnie od jednostki i jej osadzenia w konkretnym miejscu i czasie” (zob. M. Kimmel, *Człowiek...*, s. 15–18).

Podniesiono, że feministyczny punkt widzenia na problem, jako dotyczący wyłącznie kobiecości, nakazuje zająć się również kwestią męskości. „Jednak nawet te terminy są niedokładne, ponieważ sugerują istnienie konkretnej definicji jednej i drugiej. Jednym z ważnych aspektów teorii społecznego konstrukcjonizmu, szczególnie w kontekście negowania poglądu, że różnice genderowe są kluczowe, jest odkrywanie różnic występujących wśród mężczyzn i kobiet, gdyż, jak się okazuje, bywają one często większe niż różnice między kobietami i mężczyznami. W każdym społeczeństwie współistnieją różne znaczenia męskości i kobiecości” (M. Kimmel, *Człowiek...*, s. 31).

Wskazano, że: „Pojęcie społeczeństwa zgenderyzowanego odnosi się do faktu, że organizacja społeczeństwa uległa zmianie skutkującej reprodukowaniem różnic pomiędzy kobietami a mężczyznami oraz wzmocnieniem pozycji dominacji mężczyzn. Struktura hierarchii w miejscach pracy opiera się na demonstrowaniu i reprodukowaniu założeń męskości. Czasowa i przestrzenna organizacja pracy polega na rozdzielaniu sfer (oddzielaniu środowiska pracy od środowiska domu oraz założeniu, że to przede wszystkim kobieta ma za zadanie opiekować się dziećmi)” (M. Kimmel, *Człowiek...*, s. 43). I dalej:

„Zarówno odmienność, jak i dominacja są generowane i reprodukowane na poziomie interakcji w społeczeństwie oraz w naszym rodzinnym otoczeniu (w domu i w pracy). I choć różnice pomiędzy nami nie są tak duże, jak zwykle zakładamy, nabierają szczególnego znaczenia w kontekście oczekiwań i obserwacji” (M. Kimmel, *Człowiek...*, s. 45). Co więcej, stwierdza się, że dominacja mężczyzn we współczesnym świecie nie jest stanem przejściowym (zob. tu m.in. P. Bourdieu, *Męska dominacja*, Warszawa 2004, s. 33 i n.).

Ujmując rzecz najzwyczajniej, płęć społeczno-kulturową określa się jako zestaw znaczeń i zachowań kulturowo utożsamianych z „kobietą” i „mężczyzną” w danym miejscu i czasie (zob. K. Krasuska, *Jaki gender jest, każdy widzi: podstawowe terminy* [w:] *Gender. Przewodnik...*, red. J. Kapela, s. 46).

7. Sprowadzanie dyskusji o komentowanej Konwencji wyłącznie lub niemal wyłącznie do krytycznych rozważań o jej genderowym podłożu sprawia, że całkowicie traci się z pola widzenia przewidziane w niej rozwiązania. To zaś – niestety – przesądza o słabości tego aktu prawnego jako instrumentu pozwalającego na skuteczne przewyciężanie problemu przemocy wymierzonej w kobiety. Konwencja zostaje bowiem częstokroć już z góry odrzucona tylko ze względu na swój genderowy kontekst, choć nie ulega wątpliwości, że nie jest to ani jedyna i powszechnie akceptowana, ani wystarczająca próba wyjaśnienia i zrozumienia genezy przemocy wobec kobiet. Trzeba mieć też na względzie – jak podkreśla w swoich wypowiedziach medialnych zwłaszcza L. Starowicz (zob. np. *Sekslekcje nie dla przedszkolaków*, <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/prof-zbigniew-lewstarowicz-o-gender-dla-faktu/mt8jgsw>, dostęp: 7.08.2024 r.) – fakt, że każde przekroczenie granic we wdrażaniu koncepcji *gender*, a w szczególności forsowanie jej na siłę, może prowadzić do poważnych zaburzeń w przebiegu procesu identyfikacji czy tożsamości każdego człowieka, a to jest już niebezpieczne dla prawidłowego funkcjonowania nie tylko jednostki, ale całego społeczeństwa.
8. Do komentowanej Konwencji wprost odwołuje się w preambule (pkt 6 *in fine*) najważniejszy dokument statuujący prawa ofiar w obrębie Unii Europejskiej, jakim jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (zob. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Komentarz*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2014). Podkreślono (pkt 17 preambuły),

że: „Przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej płeć, tożsamość płciową lub ekspresję płciową lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej płci, rozumiana jest jako przemoc na tle płciowym. Może ona powodować krzywdę o charakterze fizycznym, seksualnym, emocjonalnym lub psychologicznym lub szkodę o charakterze ekonomicznym. Przemoc na tle płciowym jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt [określenie to jest niepoprawne; tak zamiast „zgwałcenie” przetłumaczono angielski termin *rape*, o którym jest mowa w art. 36 Konwencji – przyp. aut.], napaść na tle seksualnym i molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takie jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tak zwane przestępstwa popełniane «w imię honoru». Kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym oraz ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktymizacji, zastraszania i odwetu”. Podniesiono również (pkt 18 preambuły), że: „W przypadku gdy do przemocy dochodzi w bliskich związkach, sprawcą przemocy jest osoba, która jest aktualnym lub byłym małżonkiem, partnerem lub innym członkiem rodziny ofiary, niezależnie od tego, czy dzieli lub dzielił z ofiarą gospodarstwo domowe. Taka przemoc może obejmować przemoc fizyczną, seksualną, psychologiczną lub ekonomiczną i może powodować uraz fizyczny lub psychiczny, cierpienie moralne bądź emocjonalne lub straty majątkowe. Przemoc w bliskich związkach jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, który może skutkować systematycznymi urazami psychicznymi i fizycznymi o poważnych konsekwencjach, gdyż sprawcą jest osoba, której ofiara powinna móc ufać. Ofiarami przemocy w bliskich związkach są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu” (zob. A. Pietryka, *Ściganie przestępstwa zgwałcenia. Aspekty dogmatyczne i praktyczne*, Warszawa 2023, s. 29 i n.).

9. Dyrektywa 2012/29/UE jest wyrazem dążenia Unii Europejskiej do wzmocnienia praw ofiar przestępstw, zapewnienia im odpowiedniego wsparcia, pozwalającego na dojście do równowagi fizycznej i psychicznej po przestępstwie, uzyskania przez nie należytego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i możliwości aktywnej ochrony interesów w postępowaniu karnym, jak też ochrony przed

dalszą wiktylizacją w postaci wiktylizacji wtórnej i wiktylizacji ponownej, zastraszania oraz odwetu (zob. też E. Bieńkowska, *Ofiary przestępstw w postępowaniu karnym – nowe standardy Unii Europejskiej*, PiP 2014/4, s. 59 i n.).

10. Pojęcie wiktylizacji wtórnej oznacza doznanie przez ofiarę niewłaściwego traktowania ze strony jej otoczenia społecznego oraz przedstawicieli organizacji i instytucji, zwłaszcza zaś organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, z którymi styka się ona po ujawnieniu przestępstwa (szerzej zob. E. Bieńkowska, *Zjawisko wiktylizacji wtórnej. Pojęcie, przyczyny i przeciwdziałanie (na przykładzie niektórych polskich regulacji karnych)*, „Archiwum Kryminologii” 2007–2008/29–30, s. 65 i n.; E. Bieńkowska, *Wiktylizacja wtórna – geneza, istota i rola w przekształcaniu polityki traktowania ofiar przestępstw* [w:] *Wiktylizacja wtórna. Geneza, istota i rola w przekształcaniu polityki traktowania ofiar przestępstw*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2012, s. 53 i n.; E. Bieńkowska, *Wiktylizacja wtórna – niepożądany dodatkowy skutek przestępstwa* [w:] *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka, Wrocław 2012, s. 86 i n.; E. Bieńkowska [w:] *System Prawa Karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 321; C. Kulesza, *Wiktymologia procesowa*, Białystok 2020, s. 49 i n.).

Natomiast „wiktylizacja ponowna”, czy też – inaczej – rewiktylizacja, to doświadczenie przez tę samą ofiarę kolejnego, takiego samego jak poprzednie (wiktylizacja ponowna w wąskim znaczeniu) lub innego (wiktylizacja ponowna w szerokim rozumieniu), przestępstwa (zob. też definicje tych pojęć w pkt 1.2 i 1.3 zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2006)8 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw z 14.06.2006 r., tekst polski por. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 119 i n.; zob. też E. Bieńkowska, *Rada Europy o pomocy dla ofiar przestępstw kompleksowo*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie” 2010/2, s. 117).

Definicje wiktylizacji ponownej i wtórnej można także znaleźć w zaleceniu CM/Rec(2023)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie praw, usług i wsparcia dla ofiar przestępstw. O wiktylizacji ponownej mówimy, gdy w krótkim czasie ta sama osoba jest ofiarą więcej niż jednego przestępstwa, zwłaszcza popełnianego przez tego samego sprawcę, a także gdy osoba jest ofiarą przestępstw o podobnym charakterze popełnianych przez różnych sprawców. Wiktylizacja wtórna nie jest bezpośrednim skutkiem przestępstwa; ma miejsce, gdy jego ofiara nie jest należycie traktowana przez otoczenie, zwłaszcza instytucje powołane do udzielania jej pomocy i ścigania sprawcy – publiczne i prywatne.

11. W dyrektywie 2012/29/UE przewidziano następujące prawa dla ofiar przestępstw:
- 1) prawo do rozumienia i bycia rozumianym (art. 3);
 - 2) prawo do otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem (art. 4);
 - 3) prawa przysługujące w chwili składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 5);
 - 4) prawo do otrzymywania informacji o sprawie (art. 6);
 - 5) prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego (art. 7);
 - 6) prawo do korzystania z usług służb udzielających ofiarom wsparcia ogólnego i specjalistycznego (art. 8 i 9);
 - 7) prawo do bycia wysłuchanym (art. 10);
 - 8) prawa w przypadku odmowy ścigania (art. 11);
 - 9) prawo do gwarancji w ramach usług sprawiedliwości naprawczej (art. 12);
 - 10) prawo do pomocy prawnej (art. 13);
 - 11) prawo do zwrotu kosztów (art. 14);
 - 12) prawo do zwrotu mienia (art. 15);
 - 13) prawo do decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy w toku postępowania karnego (art. 16);
 - 14) prawa ofiar mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim (art. 17);
 - 15) prawo do ochrony (art. 18);
 - 16) prawo do unikania kontaktu ze sprawcą (art. 19);
 - 17) prawo do ochrony w trakcie postępowania przygotowawczego (art. 20) i wreszcie
 - 18) prawo do ochrony prywatności (art. 21), a także
 - 19) dla ofiar o szczególnych potrzebach w tym zakresie – prawo do specjalnych środków ochrony w postępowaniu karnym (art. 22–24).

12. W wielu wypowiedziach medialnych przeciwnicy Konwencji, a wśród nich także politycy, podnosili, że nie przewiduje ona żadnych takich rozwiązań, których w Polsce jeszcze nie wprowadzono, wobec czego nie jest w ogóle potrzebne wiązanie się tym międzynarodowym aktem prawnym. Jest to niewątpliwie argument natury rzeczowej. Czy jednak faktycznie polskie unormowania dotyczące przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie w pełni odpowiadają standardom wyznaczonym Konwencją?

Udzielenie rzetelnej odpowiedzi na to pytanie wymagałoby oczywiście uprzedniego dokonania dokładnego przeglądu i analizy całokształtu obowiązujących w tej materii regulacji prawnych oraz stosowanych praktyk. Trzeba

jednak przypomnieć, że już po podpisaniu, ale jeszcze przed ratyfikacją Konwencji dostrzeżono pewne mankamenty rozwiązań przyjętych w Polsce w porównaniu z jej wymogami i podjęto kroki służące ich wyeliminowaniu.

13. Pierwsze z takich przedsięwzięć było związane z regulacją art. 51 Konwencji, który stanowi o potrzebie każdorazowego dokonywania oceny ryzyka śmierci i powtarzania się aktów przemocy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, w której sprawca posiada lub ma dostęp do broni palnej (zob. szerzej komentarz do tego przepisu). Wdrożenia tej regulacji dokonano poprzez wprowadzenie specjalnego instrumentu pomiaru ryzyka rewiktyzacji, a więc ryzyka doznania ponownej wiktymizacji przemocą w rodzinie, mającego na celu stwierdzenie, czy w konkretnym przypadku występują przesłanki zatrzymania sprawcy. Jest to – poprzedzony półrocznym pilotażem, stosowany przez Policję od 1.01.2014 r. – program algorytmów i kwestionariuszy szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie (zob. *Zestandaryzowane narzędzia oceny ryzyka przemocy domowej – przykłady europejskie. Poradnik dla funkcjonariuszy Policji Polska-Wielka Brytania-Szwecja-Portugalia-Bułgaria-Cypr-Austria 2012/2014*, por. szerzej komentarz do art. 18, teza 8).
14. Drugim przedsięwzięciem była zmiana wprowadzona w odniesieniu do trybu ścigania przestępstw o charakterze seksualnym z art. 197–199 k.k., wśród nich zaś zwłaszcza zgwałcenia, ze ściganych co prawda z urzędu, ale dopiero po złożeniu wniosku o ściganie, na ścigane bez wniosku. Zmiany tej dokonano poprzez uchylenie art. 205 k.k. ustawą z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 849), która weszła w życie z dniem 27.01.2014 r. Ta zmiana ma z kolei związek z wymogiem Konwencji, aby jej strony zapewniły karalność za wszystkie objęte nią czyny, a więc te, o których mowa w art. 33–42, wśród których znajdują się zgwałcenia i inne przestępstwa o charakterze seksualnym.

W ten sposób formalnie przecięte zostały – zainicjowane w odniesieniu do zgwałceń zbiorowych w latach 70. XX w. – spory zwolenników i przeciwników ścigania zgwałceń na wniosek. Jest oczywiście absolutnie zgodne z poczuciem sprawiedliwości społecznej zlikwidowanie sytuacji, w której – wyłącznie z uwagi na brak wniosku o ściganie – bezkarni mogli pozostawać, często znani zarówno organom ścigania, jak i członkom społeczności lokalnych, sprawcy tak drastycznych czynów jak te, które są wymierzone w życie seksualne człowieka. Tradycyjnym argumentem podnoszonym przez zwolenników ścigania zgwałceń na wniosek było – najogólniej mówiąc – to,

że dotyczą one tak intymnej sfery życia człowieka, że tylko ofiara powinna mieć prawo do zadecydowania o tym, czy pogwałcenie jej jestestwa w tym zakresie ma ujrzeć światło dzienne. Wskazywano też na niewłaściwe postawy wobec ofiar zgwałceń przejawiane przez przedstawicieli instytucji i organizacji, z którymi mają one kontakty po zgłoszeniu tego przestępstwa, co przysparza im dodatkowych, dalszych traumatycznych przeżyć w postaci wiktylizacji wtórnej. Przeciwnicy wnioskowego trybu ścigania podnosili natomiast, że wszystkie osoby stykające się oficjalnie z ofiarami zgwałceń są już obecnie na tyle dobrze przygotowane do zajmowania się nimi, że zagrożenie pojawienia się wiktylizacji wtórnej praktycznie nie występuje, a najważniejsze jest, aby sprawcy zostali ukarani.

Doniesienia medialne dowodzą jednak, że niewłaściwe odnoszenie się do ofiar zgwałceń przez przedstawicieli organów procesowych cały czas występuje i wcale nie należy do rzadkości. Jest to, naszym zdaniem, przede wszystkim następstwem braku dostatecznej wiedzy o negatywnych skutkach zgwałceń dla ofiar i konieczności ich łagodzenia. Doprowadzenie do zmian mentalnych w tej sferze jest więc ciągle jeszcze kwestią przyszłości, a dla osiągnięcia tego celu największe znaczenie ma zapewnienie wszystkim osobom stykającym się z ofiarami właściwych szkoleń, obejmujących w szczególności kwestie dotyczące umiejętności identyfikacji potrzeb ofiar oraz zasad ich profesjonalnego traktowania nacechowanego pełnym poszanowaniem godności i należytą empatią. Konieczne jest również podjęcie szerszej kampanii medialnej, nastawionej na podniesienie świadomości społecznej w odniesieniu do istoty i skutków tego zjawiska.

15. Na Konwencję – obok preambuły – składa się 12 rozdziałów oraz załącznik, a mianowicie:

- I. „Cele, definicje, równość i niedyskryminacja, zobowiązania ogólne” (art. 1–6);
- II. „Zintegrowana polityka i gromadzenie danych” (art. 7–11);
- III. „Zapobieganie” (art. 12–17);
- IV. „Ochrona i wsparcie” (art. 18–28);
- V. „Prawo materialne” (art. 29–48);
- VI. „Postępowanie przygotowawcze, ściganie, przepisy proceduralne i środki ochronne” (art. 49–58);
- VII. „Migracja i azyl” (art. 59–61);
- VIII. „Współpraca międzynarodowa” (art. 62–65);
- IX. „Mechanizm monitorujący” (art. 66–70);
- X. „Związek z innymi umowami międzynarodowymi” (art. 71);

XI. „Poprawki do Konwencji” (art. 72);

XII. „Postanowienia końcowe” (art. 73–81),

oraz załącznik „Przywileje i immunitety” (art. 66).

W komentarzu omówiono dokładnie poszczególne unormowania Konwencji, odwołując się także do innych dokumentów międzynarodowych o prawach ofiar przestępstw, i rozważono, jak na ich tle przedstawiają się istniejące w Polsce praktyki i obowiązujące rozwiązania prawne, z uwzględnieniem ostatnich zmian wprowadzonych z dniem 15.04.2016 r. na mocy ustawy z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437 ze zm.) i ustawy z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. poz. 428).

Ewa Bienkowska, Lidia Mazowiecka

Konwencja Rady Europy
**o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy
wobec kobiet i przemocy domowej,**
sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r.*

(Dz.U. z 2015 r. poz. 961; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 844)

* Z dniem 4 maja 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dokonał zmiany zakresu obowiązywania Konwencji poprzez: 1) zmianę zastrzeżenia do art. 30 ust. 2, 2) zmianę zastrzeżenia do art. 44 ust. 1 lit. e, 3) przedłużenie obowiązywania zastrzeżenia do art. 55, 4) wycofanie zastrzeżenia do art. 58, złożonych przez Rzeczpospolitą Polską do nin. Konwencji, zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie zmiany zakresu obowiązywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 844). Z tym, że zastrzeżenia, o których mowa w punktach 1, 2 i 3, obowiązują od dnia 1 lutego 2021 r., natomiast zastrzeżenie, o którym mowa w punkcie 4, wygasło w dniu 31 stycznia 2021 r.

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej
PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
podaje do powszechnej wiadomości:

Dnia 11 maja 2011 r. w Stambule została sporządzona Konwencja Rady Europy
o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,
w następującym brzmieniu:

Przekład
KONWENCJA RADY EUROPY
O ZAPOBIEGANIU I ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET I PRZEMOCY DOMOWEJ

Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka

Preambuła

Państwa członkowskie Rady Europy i inni sygnatariusze niniejszej konwencji:

przywołując Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ETS Nr 5 z 1950 r.) oraz protokoły do niej, Europejską Kartę Społeczną (ETS Nr 35 z 1961 r., zmieniona w 1996 r., ETS Nr 163), Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (ETS Nr 197 z 2005 r.) oraz Konwencję Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych (ETS Nr 201 z 2007 r.),

przywołując następujące zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy: Zalecenie Rec (2002)5 w sprawie ochrony kobiet przed przemocą, Zalecenie CM/Rec (2007)17 w sprawie standardów i mechanizmów dotyczących równości kobiet i mężczyzn, Zalecenie CM/Rec (2010)10 w sprawie roli mężczyzn i kobiet w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu oraz w umacnianiu pokoju, a także inne właściwe zalecenia,

biorąc pod uwagę rosnący zbiór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które wyznacza ważne standardy dotyczące przemocy wobec kobiet,

mając na względzie Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979) i Protokół Fakultatywny do niej (1999), a także zalecenie ogólne nr 19 Komitetu do spraw likwidacji dyskryminacji kobiet w sprawie przemocy wobec kobiet, Konwencję o prawach dziecka (1989) i Protokoły Fakultatywne do niej (2000) oraz Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (2006), mając na względzie Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (2002),

przywołując podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego, zwłaszcza Konwencję genewską o ochronie osób cywilnych podczas wojny (1949) oraz Protokoły Dodatkowe I i II (1977),

potępiając wszystkie formy przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,

uznając, że wdrożenie de jure i de facto równości kobiet i mężczyzn ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania przemocy wobec kobiet,

uznając, że przemoc wobec kobiet jest przejawem nierównych stosunków władzy między kobietami a mężczyznami na przestrzeni wieków, które doprowadziły do dominacji mężczyzn nad kobietami i dyskryminacji kobiet, a także uniemożliwiły pełen rozwój kobiet,

uznając strukturalny charakter przemocy wobec kobiet jako przemocy ze względu na płeć oraz fakt, że przemoc wobec kobiet stanowi jeden z podstawowych mechanizmów społecznych poprzez który kobiety są spychane na podległą pozycję względem mężczyzn,

uznając, z najwyższą troską, że kobiety i dziewczęta są często narażone na drastyczne formy przemocy takie jak: przemoc domowa, molestowanie seksualne, gwałt, małżeństwo z przymusu, przestępstwa popełniane w imię „honoru” i okaleczanie narządów płciowych, które stanowią poważne naruszenie praw człowieka kobiet i dziewcząt oraz główną przeszkodę w zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn,

zwracając uwagę na ciągłe naruszenia praw człowieka w trakcie konfliktów zbrojnych, dotyczące ludność cywilną, zwłaszcza kobiety i przybierające formę stosowanych na szeroką skalę lub systematycznie gwałtów oraz przemocy seksualnej, jak również na możliwość eskalacji przemocy ze względu na płeć, zarówno w trakcie konfliktu, jak i po jego zakończeniu,

uznając, że kobiety i dziewczęta są bardziej niż mężczyźni narażone na przemoc ze względu na płeć,

uznając, że przemoc domowa dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu oraz że mężczyźni mogą również być jej ofiarami,

uznając, że dzieci są ofiarami przemocy domowej, również jako świadkowie przemocy w rodzinie,

dążąc do stworzenia Europy wolnej od przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, uzgodniły, co następuje:

1. W preambule Konwencji wyrażono jej *credo*, które zamyka się w dwóch kluczowych twierdzeniach, a mianowicie:

- po pierwsze – przemoc wobec kobiet tkwi swoimi korzeniami w utrwalonej przez wieki nierówności w zakresie władzy kobiet i mężczyzn, która doprowadziła do dominacji mężczyzn i dyskryminacji kobiet;
- po drugie – przemoc wobec kobiet ma charakter strukturalny ze względu na płeć oraz jako mechanizm społeczny, służący spychaniu kobiet na słabszą pozycję.

Podejście takie wypływa z feminizmu, w tym zaś z założeń wiktymologii feministycznej – silnego nurtu zainicjowanego w Stanach Zjednoczonych w początkach lat 70. XX w. przez feministki domagające się przyznania praw podmiotowych i dostarczania wsparcia kobietom pokrzywdzonym zgwałceniami, czego do tej pory były całkowicie pozbawione. Podejście to koncentruje się na wiktymizacji uwarunkowanej płcią w postaci zgwałcenia i przemocy domowej, które uważa za szczególnie poważne przestępstwa, całkowicie lekceważone jednak przez państwo. Nie chce ono bowiem ani interweniować,

ani zapobiegać, ani karać takich zachowań i tym samym traktować ich jako naruszeń fundamentalnych praw człowieka.

Zwolennicy feministycznego punktu widzenia, zwłaszcza początkowo, gdy wiktymologia miała za swój zasadniczy przedmiot badań kwestie dotyczące określenia roli ofiary w genezie przestępstwa (zob. m.in. E. Bieńkowska, *Wiktymologia. Koncepcje, kierunki badań, perspektywy*, Ossolineum 1992, s. 31 i n.), podnosili, że już nazwa „wiktymologia” zawiera sprzeczność samą w sobie. Nie do pogodzenia jest bowiem odróżnianie ofiar od osób niebędących ofiarami oraz budowanie teorii ich przyczynienia się do popełnienia przestępstwa z tym, co stanowi produkt stosunków władzy, jakim jest przemoc wobec kobiet. Dla wiktymizacji kobiet nie ma bowiem żadnego usprawiedliwienia, a kobiety ze swoimi rozmaitymi wzorcami zachowań nie są nigdy odpowiedzialne za własną wiktymizację. Odrzucić także należy pojęcie ofiary. Zostało ono bowiem sfeminizowane i uznane za równoznaczne z pasywnością, która stereotypowo przypisywana jest kobietom, a oznacza tolerowanie własnej wiktymizacji bądź nawet traktowanie jej jako naturalnego elementu codziennego losu. Kobiety dotknięte zgwałceniami czy przemocą domową chcą jednak i powracają do normalnego życia, a więc od wiktymizacji uciekają. Dlatego też w ich przypadku lepszym niż „ofiara” określeniem jest termin *survivor* – określający osobę, która uporała się z problemem wiktymizacji – ponieważ termin ten eksponuje kreatywne zachowania kobiet w postaci świadomego i aktywnego wychodzenia z kryzysu.

Propozycje te nie zyskały – jak dotąd – większego uznania, czego dowodzi chociażby komentowana Konwencja. Posłużono się w niej i zdefiniowano pojęcie *victim*, a więc „ofiara” (art. 3 lit. e), a nie *survivor*. Pamiętać też trzeba, że zawsze – zanim wyjdzie się z sytuacji traumatycznej – najpierw jest się ofiarą zdarzenia, które sytuację tę wywołało (szerzej zob. m.in. A.M. Cole, *Victims on a Pedestal: Anti-„Victim Feminism” and Women’s Oppression* [w:] A.M. Cole, *The Cult of True Victimhood: From the War on Welfare to the War on Terror*, Stanford 2007, s. 47 i n.).

2. Zasadniczo trudno się zgodzić z głównymi założeniami Konwencji przede wszystkim dlatego, że nigdy żadnego zjawiska nie da się wyjaśnić za pomocą jednego wyizolowanego czynnika. Prowadzi to bowiem nie tylko do nadmiernego uproszczenia, ale przede wszystkim do zafałszowania rzeczywistości. Poglądy i przekonania feministyczne nie są też powszechnie czy choćby na szerszą skalę akceptowane, a ich narzucanie z pewnością nie jest rozwiązaniem dobrym. Przypomnieć też należy, że wiktymizacja kobiet, także seksualna, miewa również zupełnie inne korzenie. U jej podłoża może

leżeć dyskryminacja rasowa lub dyskryminacja ze względu na kolor skóry, jak w przypadku występującego przed laty w Stanach Zjednoczonych zjawiska w postaci gwałcenia białych kobiet przez czarnych mężczyzn. Może ona wynikać z – mającego wymiar polityczny – konfliktu wynikającego ze zderzenia się odmiennych kultur, jak w przypadku obecnego kryzysu imigracyjnego w Europie.

3. W preambule powołano najważniejsze dokumenty międzynarodowe stanowiące podstawę komentowanej Konwencji, poczynając od dokumentów Rady Europy, a więc Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, którą Polska ratyfikowała 15.12.1992 r.; Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) ratyfikowanej przez Polskę 10.06.1997 r.; Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107), ratyfikowanej przez Polskę 22.10.2008 r., oraz Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, sporządzonej w Lanzarote 25.10.2007 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 608), ratyfikowanej przez Polskę 26.09.2014 r.

Dodać trzeba, że w prawie unijnym odpowiednikami dwóch ostatnich konwencji są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5.04.2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE L 101, s. 1) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z 13.12.2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz.Urz. UE L 335, s. 1, ze zm.) (szerzej o obu powołanych konwencjach i dyrektywach zob. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE...*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, s. 39 i n.; S. Spurek, *Isolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary. Standard konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej a polskie prawo* [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2016, s. 569 i n.; M. Czarkowska, *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w rodzinie w praktyce organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2016, s. 473 i n.; W. Klaus, *Funkcjonowanie systemu*

wsparcia dla kobiet doświadczających przemocy domowej w ocenie praktyków [w:] *Prawo wobec problemów społecznych...*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, s. 531 i n.).

4. Przywołano także niektóre zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, a w szczególności: zalecenie Rec (2002)5 z 30.04.2002 r. w sprawie ochrony kobiet przed przemocą (tekst polski por. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa...*, s. 385–403), zalecenie CM/Rec (2007)17 z 21.11.2007 r. w sprawie standardów i mechanizmów dotyczących równości kobiet i mężczyzn, jak też zalecenie CM/Rec (2010)10 z 30.06.2010 r. w sprawie roli mężczyzn i kobiet w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu oraz w umacnianiu pokoju (żadne z nich nie zostało opublikowane w języku polskim).

Wymienione zalecenia poprzedzały znacznie wcześniejsze, których znaczenia nie sposób nie docenić. Wspomnieć tu trzeba zwłaszcza o takich, jak zalecenie R (85)4 z 26.03.1985 r. w sprawie przemocy w rodzinie (tekst polski por. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa...*, s. 359–362) czy też zalecenie R (90)2 z 15.01.1990 r. w sprawie reakcji społecznych na przemoc w rodzinie (tekst polski por. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa...*, s. 362–363). To właśnie w nich nakreślano podstawowe kierunki strategiczne, uwzględnione następnie także w komentowanej Konwencji, reagowania na zjawisko przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, które nie wzbudzały i nadal nie wzbudzają większych kontrowersji (zob. m.in. E. Bieńkowska, *Rada Europy o przemocy w rodzinie*, „Gazeta Sądowa” 1996/18, s. 18).

5. Wśród dokumentów Narodów Zjednoczonych w preambule Konwencji w pierwszej kolejności przywołano Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – oba ratyfikowane przez Polskę 3.03.1977 r. Następnie wymieniono Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, ratyfikowaną 18.07.1982 r.; Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 6.10.1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 248, poz. 2484), który został ratyfikowany 23.10.2003 r.; zalecenie ogólne nr 19 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w sprawie przemocy wobec kobiet przyjęte na jego XI sesji w 1992 r. (niepublikowane w języku polskim); Konwencję o prawach dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.), ratyfikowaną przez Polskę 30.04.1991 r., wraz z jej protokołami fakultatywnymi, a w szczególności Protokołem fakultatywnym do Konwencji

o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętym w Nowym Jorku 25.05.2000 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494), który został ratyfikowany 31.12.2004 r., jak również Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 ze zm.), który Polska ratyfikowała 9.10.2001 r.

Przywołano także dokumenty z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego, a mianowicie Konwencję genewską o ochronie osób cywilnych podczas wojny podpisaną w Genewie 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171, zał. ze zm.), ratyfikowaną przez Polskę 18.09.1954 r. oraz Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12.08.1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8.06.1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, zał. ze zm.), ratyfikowane 19.09.1991 r.

6. Warto wspomnieć także o niektórych innych ważnych przedsięwzięciach podjętych na forum Narodów Zjednoczonych, które dowodzą szczególnej wagi, jaką do omawianych problemów przywiązuje społeczność międzynarodowa. Mamy zwłaszcza na myśli przyjęcie 20.12.1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji o eliminacji przemocy wobec kobiet (tekst polski por. E. Bienkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa...*, s. 323–327), jak też publikację-przewodnik Narodów Zjednoczonych, *Handbook for Legislation on Violence against Women*, New York 2012, którą uzupełnia inna – *Supplement to the Handbook for Legislation on Violence against Women. „Harmful Practices” against Women*, New York 2011 (zob. też komentarz do art. 5).
7. W preambule podkreślono coraz większe znaczenie, jakie w sferze wypracowania standardów dotyczących przemocy w rodzinie ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. szerzej A. Bodnar, *Przemoc domowa w świetle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2013, s. 88 i n.).

Poczynając od lat 90. ubiegłego wieku, Trybunał przypisuje szczególną rolę konstrukcji tzw. pozytywnych obowiązków państwa, czyli jego aktywnego działania, z której są wywodzone prawa ofiar przestępstw (szerzej zob. m.in. M. Wąsek-Wiaderek, *Proces karny a międzynarodowe standardy w dziedzinie praw człowieka* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, cz. 2, *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, s. 86 i n.; por. też

M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009/7, numer specjalny – ochrona praw człowieka, s. 35 i n.). Po raz pierwszy Trybunał wprost odwołał się do tej konstrukcji w wyroku z 9.06.2009 r., 33401/02, *Opuz przeciwko Turcji*, LEX nr 504340, który tym samym zyskał miano przełomowego. Najogólniej mówiąc, stwierdził w nim, że ściganie znęcania się nie powinno być uzależnione tylko od woli pokrzywdzonego. Niezgodne z pozytywnym obowiązkiem państwa jest bowiem automatyczne umorzenie postępowania wskutek wycofania skargi przez pokrzywdzonego. Państwo jest więc również odpowiedzialne za przemoc domową i zapewnienie odpowiedniej na nią reakcji (szerzej zob. komentarz do art. 5).

Rozdział I. Cele, definicje, równość i niedyskryminacja, zobowiązania ogólne

Wprowadzenie

Sylvia Spurek

Rozdział I Konwencji ma charakter bardziej programowy niż normatywny. Informacyjnie wylicza cele Konwencji (art. 1), określa jej zakres (art. 2), wyjaśnia pojęcia, które są używane w jej postanowieniach (art. 3). Postanowienia Konwencji objęte rozdziałem I pokazują związek pomiędzy przemocą a dyskryminacją oraz konieczność uwzględniania perspektywy płci w poszczególnych działaniach.

W tym miejscu warto wspomnieć, że dla pełnej analizy i interpretacji Konwencji, szczególnie jej ogólnych postanowień, należy odwołać się do raportu wyjaśniającego (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210; zob. także pierwsze i jak dotąd jedyne tłumaczenie na język polski w: S. Spurek, *Nasza Konwencja*, Warszawa 2023, lub https://sylwiaspurek.pl/wp-content/uploads/2023/09/Nasza_Konwencja_2.0.pdf, dostęp: 28.03.2024 r.). Zgodnie bowiem z art. 32 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), w przypadku gdy interpretacja traktatu pozostawia dwuznaczności i niejasności co do znaczenia użytych w nim wyrazów, należy uzupełniając odwołać się do prac przygotowawczych i okoliczności, w których traktat został zawarty. Istotną rolę przy interpretacji Konwencji powinna także odgrywać preambuła (art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów; zob. komentarz do preambuły). Stąd w komentarzach do poszczególnych artykułów Konwencji podawane będą także treści wynikające z raportu wyjaśniającego.

Artykuł 1**Cele konwencji**

Sylvia Spurek

1. Niniejsza konwencja ma na celu:
 - a. ochronę kobiet przed wszystkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie i eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,
 - b. przyczynianie się do eliminacji wszystkich form dyskryminacji kobiet oraz wspieranie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, w tym poprzez umacnianie samodzielnej pozycji kobiet,
 - c. stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,
 - d. popieranie współpracy międzynarodowej, mającej na celu eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej,
 - e. zapewnienie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania dla skutecznej współpracy mającej na celu przyjęcie zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.
2. W celu zapewnienia wdrożenia jej postanowień przez Strony niniejsza konwencja ustanawia specjalny mechanizm monitorowania.

1. Artykuł 1 Konwencji, otwierający rozdział I, wylicza jej cele oraz – informacyjnie – wskazuje na ustanowienie mechanizmu monitorowania, który szczegółowo uregulowany jest w dalszej części traktatu. Regulacja ta, podobnie jak preambuła, ma bardziej charakter ilustrujący intencje osób projektujących Konwencję, niż wyraża określone normy. Na wstępie warto przy tym wspomnieć, że – biorąc pod uwagę całokształt postanowień Konwencji – jej celem jest stworzenie globalnych standardów w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy, ochrony ofiar oraz penalizacji przemocy. Skuteczna implementacja tych standardów ma umożliwić ograniczenie wpływu, jaki przemoc wobec kobiet oraz przemoc domowa mają na społeczeństwo (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11.05.2011 r., VII kadencja, druk sejm. nr 2515). Celem Konwencji jest zatem nie tylko zapobieganie i zwalczanie przemocy ze względu na konieczność ochrony praw i wolności kobiet czy innych ofiar przemocy, ale również ochrona interesu publicznego, rozumianego w kategoriach bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz prawidłowego funkcjonowania i rozwoju całego społeczeństwa (zob. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (druk sejmowy nr 2515)*, 18.02.2015 r., [Sylvia Spurek](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kpcpp/mate-</div><div data-bbox=)

riały/830_hfpc.pdf, dostęp: 3.10.2024 r.). W preambule Konwencji podkreśla się, że jej celem jest stworzenie Europy wolnej od przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Dlatego Konwencja opiera się na trzech zasadniczych elementach – na zapobieganiu przemocy, ochronie ofiar i ściganiu sprawców, a wdrożenie standardów konwencyjnych powinno być uwzględniane zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania prawa (M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z konstytucją Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (druk nr 2515)*, 2.12.2014 r., VII kadencja, druk sejm. nr 2515). Działania państwa powinny zatem wiązać się nie tylko z funkcjonowaniem odpowiednich regulacji prawnych, lecz także prowadzeniem ciągłej polityki informacyjnej, mającej na celu uświadamianie istoty i charakteru sposobu postrzegania określonego rodzaju zachowań i zjawisk (M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (druk 2515)*, 2.12.2014 r., VII kadencja, druk sejm. nr 2515). Obowiązki państwa w tym obszarze należy interpretować jako odpowiedzialność władz publicznych za całokształt regulacji prawnych i innych środków przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, której sprawcami są zarówno organy państwowe i podmioty działające w imieniu państwa, jak i podmioty niepaństwowe (zob. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). W konsekwencji w związku z tak szerokim zakresem i charakterem regulacji Konwencji, wynikającym z jej celów, związanie się przez Polskę Konwencją musiało nastąpić w trybie ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – z uwagi na brzmienie art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP. Postanowienia Konwencji dotyczą bowiem wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji lub spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy (J. Łacny, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (druk nr 2515)*, 1.07.2014 r., VII kadencja, druk sejm. nr 2515).

2. Artykuł 1 ust. 1 wymienia pięć celów Konwencji. W lit. a przepis ten definiuje jej cel szczegółowy, jakim jest ochrona kobiet przed wszelkimi formami przemocy, jak również zapobieganie, ściganie oraz eliminacja przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Ten cel wpisuje się w perspektywę przeciwdziałania przemocy wobec kobiet nazywaną „3P” od angielskich określeń *protection, prevention, prosecution*, czyli ochrona (ofiar), zapobieganie (pre-

mocy), ściganie (sprawców). Te „3P” obrazują trzy kluczowe aspekty przeciwdziałania przemocy. Bez jednoczesnej realizacji działań w każdym z tych obszarów przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej nie będzie skuteczne. Obszary te muszą obejmować działania skierowane do ofiar, adresowane do sprawców oraz – w ramach zapobiegania przemocy – ukierunkowane na podnoszenie świadomości całego społeczeństwa oraz eksperckich szkoleń poszczególnych grup zawodowych i służb, które zajmują się kwestiami tej przemocy.

3. Zarówno z tytułu Konwencji, jak i z jej celów oraz pozostałych postanowień wynika wprost zakres Konwencji odwołujący się do kryterium podmiotowego – przemocy wobec kobiet, a także kryterium przedmiotowego – przemocy domowej. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że współczesne akty prawa międzynarodowego dotyczące praw człowieka często stanowią mechanizmy ochrony dla wybranych kategorii podmiotów – dzieci, osób z niepełnosprawnościami, uchodźców i uchodźczyń itd. Wyraźne wskazanie na kobiety jako ofiary przemocy, w tym przemocy domowej, ma przede wszystkim zwrócić uwagę państw członkowskich Rady Europy na szczególnie problem dotyczący tej kategorii podmiotów. W związku z tym pojawił się zarzut o niezgodności Konwencji z konstytucyjną zasadą równości (*Czy Polska powinna ratyfikować Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej?*, red. J. Banasiuk, Warszawa 2014, s. 43). Jest on chybiony. Nie uwzględnia on badań nad zjawiskiem przemocy, która w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyka kobiet, a także nie wykazuje, w jaki sposób konwencyjne instrumenty podnoszące skuteczność przeciwdziałania przemocy wobec kobiet miałyby być dyskryminujące wobec mężczyzn, tzn. w jaki sposób miałyby pogarszać prawną lub faktyczną sytuację mężczyzn jako ofiar (por. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Należy podkreślić, że głównymi osobami korzystającymi z Konwencji – zarówno zgodnie z jej tytułem, jak i postanowieniami, w tym celami określonymi w art. 1 – są kobiety, dlatego że problem doświadczania przemocy uwarunkowanej płcią, czy to pod postacią przemocy domowej, czy w innej formie (np. przemocy seksualnej), dotyka w decydującym stopniu kobiet. W przypadku przemocy w rodzinie zarówno statystyki policyjne, jak i sądowe obrazują prawidłowość, zgodnie z którą statystycznym ofiarą przemocy jest kobieta lub (rzadziej) dziecko, zaś statystycznym sprawcą – mężczyzna (por. dane ze Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za rok 2022, <https://www.gov.pl/web/rodzina/>

sprawozdanie-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdziałania-przemocy-w-rodzinie-za-rok-2022; <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html>, dostęp: 28.03.2024 r.; zob. także szerokie omówienie danych liczbowych w: S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, Warszawa 2023). Konwencja stanowi zresztą nie pierwszy, lecz kolejny etap rozwoju standardów ochrony praw człowieka dotyczących kobiet (R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Opinia w sprawie zgodności przepisów Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z Konstytucją RP, w szczególności z art. 18, art. 33, art. 47, art. 48 oraz art. 53*, archiwum autorki). Dotyczy to legislacji przyjmowanej w ramach każdego z trzech systemów prawnych – Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności warto w tym zakresie wskazać na zalecenia ogólne Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW), tj. organu traktatowego Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (w tym zalecenie ogólne nr 19 oraz zalecenie ogólne nr 35), oraz jego opinie wydane w sprawach indywidualnych (w tym w sprawie 57813/00, S.H. i in. Przeciwko Austrii). Do przemocy wobec kobiet odnoszą się także regulacje innych traktatów przyjętych w ramach ONZ, w tym Międzynarodowych Paktów – Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, a także dokumenty końcowe Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w 1993 r. w Wiedniu – Deklaracja Wiedeńska i Program Działania (http://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp, dostęp: 28.03.2024 r.; zob. także *Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka: Wiedeń, czerwiec 1993*, red. R. Hliwa, Poznań 1998), gdzie odwołano się do problemu przemocy wobec kobiet jako naruszeń praw człowieka. Kwestia przemocy wobec kobiet została także poruszona w Platformie Pekinńskiej, stanowiącej dokument końcowy IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, która odbyła się w 1995 r. pod auspicjami ONZ (<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform>, dostęp: 28.03.2024 r.). Warto wspomnieć także o zaleceniach Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy, w tym zaleceniu Rec (2002)5 z 30.04.2002 r. w sprawie ochrony kobiet przed przemocą (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280915>, dostęp: 28.03.2024 r.) oraz o rezolucjach Parlamentu Europejskiego, w tym z 26.11.2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet (Dz.Urz. UE C 285E z 2010 r., s. 53) oraz z 28.11.2019 r. w sprawie przystąpienia UE do Konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć (Dz.Urz. UE

C 232 z 2021 r., s. 48). Do problemu przemocy wobec kobiet odnosił się także Europejski Trybunał Praw Człowieka. W wyroku z 9.06.2009 r. – określanym jako przełomowy w tym obszarze – w sprawie Opuz przeciwko Turcji Trybunał uznał, że przemoc doświadczana była przez skarżącą, Nahide Opuz, i jej matkę ze względu na fakt, że były one kobietami, tj. stanowiła przemoc ze względu na płeć, będącą jedną z form dyskryminacji kobiet (zakaz dyskryminacji – art. 14 EKPC). Trybunał, stwierdzając naruszenie także art. 2 (ochrona życia) i art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania) orzekł, że władze Turcji nie dopełniły swoich obowiązków w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co spowodowało, że matka ofiary przemocy zginęła z rąk sprawcy (S. Spurek, *Bez znieczulenia. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie, „Niebieska Linia”* 2009/4, s. 21 i n.). Co istotne, w 2024 r. przyjęto pierwsze unijne prawo dotyczące przemocy ze względu na płeć, tj. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z 14.05.2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (autorka była jedyną Polką – sprawozdawczynią i negocjatorką projektu), a w 2023 r. Unia Europejska ratyfikowała Konwencję stambulską (szerzej na temat międzynarodowych aktów prawnych i dokumentów dotyczących przeciwdziałania przemocy wobec kobiet zob. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy...*).

4. W wyżej wymienionych dokumentach wyraźnie wskazuje się na naruszenie praw człowieka kobiet – prawa do życia, do zdrowia, do wolności i bezpieczeństwa, wolności od tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania, równości. Niezrozumiałe zatem wydaje się stwierdzenie, że „przemoc wobec kobiet może również polegać na bliżej niesprecyzowanym naruszeniu praw człowieka” (C. Mik, *Opinia w sprawie oceny merytorycznej Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja nr 210) podpisanej w Stambule, 11 maja 2011 r., oceny jej zgodności z Konstytucją RP oraz o niektórych konsekwencjach jej ratyfikacji dla Polski*, 31.12.2014 r., VII kadencja, druk sejm. nr 2515). Co więcej, prawa człowieka, które zostają naruszone poprzez przemoc, wskazane są także w Konstytucji RP. Dotyczy to nietykalności osobistej i wolności osobistej, prawa do decydowania o swoim życiu osobistym, zakazu poddawania niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu, naruszenia godności człowieka. Ponadto art. 13 Konstytucji RP wyklucza stosowanie przemocy w życiu publicznym w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa, trudno zatem założyć, iż mogłaby ona być dopuszczalna w życiu rodzinnym (P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwen-*

cji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012/4, s. 65 i n.). Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa mogą stanowić również naruszenie prawa do życia (art. 38 Konstytucji RP) i prawa do zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), mogą bowiem spowodować pozbawienie życia ofiary lub uszczerbek na jej zdrowiu (S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy...*, s. 28). Jak słusznie podnosi zatem Helsińska Fundacja Praw Człowieka, zarówno ochrona przed przemocą wobec kobiet, jak i ochrona przed przemocą domową – tj. cele Konwencji – są zadaniami szczególnymi władz publicznych, wynikającymi z konstytucyjnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw człowieka (zob. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Przemoc wobec jednostki stanowi także zaprzeczenie wolności w sensie negatywnym, która może być rozumiana jako wolność od przymusu, strachu czy bólu, a realizacja obowiązku ochrony przed przemocą przez organy państwa ma niewątpliwie istotne znaczenie dla możliwości realizacji innych konstytucyjnych wolności i praw, np. w życiu publicznym, zawodowym czy społecznym (por. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Również Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że przemoc wobec kobiet stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka, i to bez względu na to, kto jest sprawcą przemocy i w jakich okolicznościach dochodzi do aktów przemocy (*Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2013/7, s. 92). Cel Konwencji określony w art. 1 ust. 1 lit. a, dotyczący przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, wpisuje się zatem w zobowiązania międzynarodowe Polski oraz obowiązki konstytucyjne państwa.

5. Artykuł 1 ust. 1 lit. b wskazuje, wymieniając cele Konwencji, że ma ona przyczynić się do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji kobiet i wspierać rzeczywistą równość kobiet i mężczyzn, w tym poprzez umacnianie samodzielnej pozycji kobiet. Odwołuje się tym samym do preambuły Konwencji stwierdzającej związek pomiędzy eliminacją przemocy wobec kobiet a osiągnięciem równości płci *de iure* i *de facto*. W ten sposób Konwencja podkreśla związek między osiąganiem równości płci a eliminacją przemocy wobec kobiet zarówno w prawie, jak i w praktyce. Równość płci zmniejsza zagrożenie przemocą, dlatego też zapobieganie przemocy wiąże się z promowaniem równości płci rozumianej jako równość szans kobiet i mężczyzn (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...). Przyję-

cie za cel Konwencji ochrony kobiet uwypatnia „ściśły związek pomiędzy dalszym urzeczywistnianiem równości kobiet i mężczyzn oraz eliminowaniem każdego rodzaju przemocy wobec kobiet” (E. Kowalewska-Borys, E. Truskolaska, *Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014/15, s. 86). Przemoc w ocenie twórców Konwencji ma charakter strukturalny, jest uwarunkowana płcią ofiary i wynika z historycznie nierównych relacji władzy między kobietami a mężczyznami, które doprowadziły do dominacji mężczyzn (E. Zielińska, *Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jej ogólna ocena oraz celowość przystąpienia do niej przez RP*, Warszawa 2012, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Zieli%C5%84ska-E_Konwencja-RE.pdf, dostęp: 28.03.2024 r.). Nie oznacza to jednak, że – jak podnosi C. Mik – „Konwencja opiera się na schematycznym założeniu, że mężczyzna jest w każdym społeczeństwie Europy odwiecznym wrogiem kobiety, źródłem jej uciemiężenia, dyskryminacji i zniewolenia” (C. Mik, *Opinia w sprawie oceny merytorycznej Konwencji...*). Konwencja nie opiera się na założeniu, że mężczyzna jest wrogiem kobiety, a jedynie na założeniu, że geneza przemocy wobec kobiet tkwi w historycznie uwarunkowanej nierówności praw i szans kobiet względem praw i szans mężczyzn. Na tym założeniu, dotyczącym przyczyn zjawiska przemocy wobec kobiet, opierają się także wcześniej przyjęte akty prawa międzynarodowego i inne międzynarodowe dokumenty. W prawie międzynarodowym przemoc wobec kobiet jest od dawna uważana za akt dyskryminacji ze względu na płeć. Przykładowo w 1992 r. wyraźnie podkreślono to w zaleceniu ogólnym nr 19 Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, a w 2008 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła wytyczne UE w sprawie aktów przemocy wobec kobiet i zwalczania wszelkich form dyskryminacji kobiet (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:dh0003&frontOfficeSuffix=%2F>, dostęp: 28.03.2024 r.), w których wskazała, że dyskryminujące prawo i praktyki leżą u podstaw przemocy wobec kobiet.

6. Użyty w art. 1 ust. 1 lit. b angielski termin *empowerment* początkowo tłumaczony był w polskim tekście Konwencji jako usamodzielnienie lub wzmocnienie kobiet. Zgodnie z sugestią C. Mika w ostatecznej wersji tłumaczenia zastosowano sformułowanie „umacnianie samodzielnej pozycji kobiet” (C. Mik, *Opinia w sprawie oceny merytorycznej Konwencji...*). *Empowerment* stanowi ważne narzędzie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć (R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Opinia w sprawie zgodności*

przepisów Konwencji...). Jest także, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, warunkiem skutecznej ochrony i wsparcia kobiet – ofiar przemocy, zaś do dobrych praktyk w tym zakresie należy zaliczyć udzielanie preferencyjnych pożyczek kobietom – ofiarom przemocy bądź wypłatę pomocy finansowej w sytuacjach kryzysowych oraz wszelkie inne działania, mające na celu poprawę sytuacji finansowej kobiet doświadczających przemocy, a tym samym zwiększenie ich szans na usamodzielnienie się (*Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet...*, s. 92 i n.). Akcent na umacnianie samodzielnej pozycji kobiet oznacza także traktowanie kobiet jako aktywnych podmiotów angażowanych w realizację tego celu, a nie jako ofiar, „nad których losem paternalistycznie «pochylają się» inni” (E. Zielińska, *Opinia dot. zakresu zobowiązań nałożonych na państwa strony przez Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, archiwum autorki).

7. Kolejny cel Konwencji jest wskazany w art. 1 ust. 1 lit. c – to stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Postanowienie to odzwierciedla potrzebę kompleksowego potraktowania kwestii ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Fundamentem tych ram powinno być podejście oparte na prawach człowieka (pkt 32 raportu wyjaśniającego). Regulacja ta zostaje rozwinięta m.in. w art. 7 Konwencji.
8. Cel wskazany w art. 1 ust. 1 lit. d dotyczy współpracy międzynarodowej, mającej na celu eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (szczegółowe postanowienia dotyczące tej współpracy zawarto w rozdziale 8 – zob. komentarz do art. 62–65). Z pewnością taka współpraca międzynarodowa nie może ograniczać się do współpracy prawnej w kwestiach cywilnych i karnych, lecz obejmuje również wymianę informacji w celu zapobiegania przestępstwom ujętym w Konwencji oraz zapewnienia ochrony ofiarom (pkt 33 raportu wyjaśniającego). Współpraca międzynarodowa ma zatem odbywać się w celu zapobiegania, zwalczania i ścigania wszystkich objętych nią form przemocy, ochrony ofiar i udzielania im pomocy, prowadzenia dochodzeń i postępowań, wykonywania prawomocnych wyroków cywilnych i karnych wydanych przez władze sądowe stron, w tym nakazów ochrony. Konwencja może być uznawana za podstawę prawną udzielenia pomocy prawnej w sprawach karnych, wydalenia lub wykonania wyroków cywilnych bądź karnych nałożonych w związku z przestępstwami, o których w niej mowa (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...).

9. Należy uznać, że już sama ratyfikacja Konwencji jest wyrazem dążenia do współdziałania z innymi państwami, wzajemnej pomocy w walce z tym zjawiskiem w skali międzynarodowej, przy czym nie jest konieczne, przed związaniem się Konwencją, przystąpienie do innych umów międzynarodowych – Konwencja jest aktem niejako samodzielnym, którego właściwe stosowanie nie wymaga implementacji innych aktów prawa międzynarodowego (P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwencji...*). W kontekście międzynarodowego charakteru Konwencji należy zauważyć, że jej postanowienia, które mają przecież znaleźć zastosowanie w różnych systemach prawnych, muszą nosić cechy uniwersalności (M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z konstytucją Konwencji...*).
10. Artykuł 1 ust. 1 lit. e podkreśla potrzebę zapewnienia wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania dla skutecznej współpracy, mającej na celu przyjęcie zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wyeliminowanie przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej wymaga bowiem szeroko zakrojonej, wielopłaszczyznowej współpracy (pkt 34 raportu wyjaśniającego). Zintegrowana polityka oraz służąca jej współpraca wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, jest przedmiotem rozdziału II (zob. komentarz do art. 7–11).
11. Zgodnie z art. 1 ust. 2 w celu zapewnienia wdrożenia przez państwa postanowień Konwencji ustanawia ona specjalny mechanizm monitorowania. Jak podkreśla raport wyjaśniający, mechanizm ten ma zapewnić zgodność stron z postanowieniami Konwencji oraz stanowić gwarancję jej efektu długofalowego. Postanowienia art. 1 ust. 2 zostały następnie rozwinięte w rozdziale IX „Mechanizm monitorujący”, który określa narzędzia zapewniające implementację Konwencji: grupę ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (ang. Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence – GREVIO), Komitet Stron, procedurę, zalecenia ogólne, zaangażowanie parlamentów krajowych w monitoring. Rola GREVIO polega przede wszystkim na rozpatrywaniu sprawozdań dostarczonych przez państwa-strony oraz na udzielaniu przez państwa odpowiedzi na pytania związane z tymi sprawozdaniami. Zakłada także możliwość wizyt GREVIO w państwach, ale tylko za ich zgodą. Szczegółowe omówienie mechanizmu zawarto w komentarzu do postanowień określonych w rozdziale IX Konwencji. W tym miejscu warto jednak podnieść kilka najważniejszych kwestii, szczególnie w związku z wątpliwościami, które pojawiły

się w odniesieniu do „specjalnego mechanizmu monitorowania”, o którym mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji.

12. Współcześnie dość często w prawie międzynarodowym publicznym „zleca się” kontrolę przestrzegania umów międzynarodowych specjalnie do tego celu powołanym organom międzynarodowym. Mechanizm kontroli przestrzegania Konwencji nie jest zatem oryginalny – był wzorowany na rozwiązaniach przyjętych już wcześniej, w innych międzynarodowych dokumentach ratyfikowanych przez Polskę, tj. Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzonej w Strasburgu 26.11.1987 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238 ze zm.) oraz Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu 1.02.1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209), a kompetencje przyznane GREVIO nie wykraczają poza typowe uprawnienia kontrolne przewidziane dla organów międzynarodowych w innych – również ratyfikowanych przez RP – traktatach (P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwencji...*). Sama instytucja monitoringu jest zatem dość popularna w systemie różnorodnych działań Rady Europy i jest realizowana przez niezależne ciała eksperckie, które w drodze raportów, kwestionariuszy lub wizytacji uzyskują informacje o realizacji przez państwa-strony zobowiązań wynikających z określonych konwencji Rady Europy. Przykładem jest GRECO, Grupa Państw przeciwko Korupcji, antykorupcyjne ciało monitorujące Rady Europy, którego funkcją jest kontrola przestrzegania zasad przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy 6.11.1997 r. oraz kontrola implementacji międzynarodowych instrumentów prawnych przyjętych w wykonaniu Programu Działań przeciw Korupcji (Z. Galicki, *Ekspertyza prawna dotycząca funkcjonowania Grupy ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO) – mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w szczególności w zakresie potencjalnego wpływu działań GREVIO na polski porządek prawny*, 31.08.2012 r., archiwum autorki). Polska jest także stroną traktatów przyjętych w ramach systemu ONZ, takich jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej otwarta do podpisu w Nowym Jorku 7.03.1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187, zał.); Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów

Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.); Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.); Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10.12.1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378, zał.). Traktaty te także dysponują mechanizmami implementacyjnymi i kontrolnymi – to komitety niezależnych osób eksperckich wybieranych na 4-letnią kadencję przez państwa-strony.

13. Funkcjonowanie GREVIO wzbudziło jednak wiele kontrowersji. Choć przyznawano, że nie może ono nakładać na Polskę żadnych kar w razie niewykonywania lub wadliwego wykonywania zobowiązań wynikających z Konwencji, a mechanizm kontrolny przewidziany w Konwencji zasadniczo nie odbiega od mechanizmów, którym Polska już się poddała w ramach innych traktatów z dziedziny praw człowieka, to niepokój budził fakt, iż działania GREVIO mogą mieć znaczenie piętnujące i prowadzić do wywierania mocnej presji politycznej na stronę (C. Mik, *Opinia w sprawie oceny merytorycznej Konwencji...*). Ponadto za niekorzystne C. Mik uznał rozwiązanie dotyczące relacji między GREVIO a Komitetem Stron, która „polega na niemożliwości modyfikacji zaleceń GREVIO, a jedynie na konieczności ich zatwierdzenia i dalszej kontroli wykonania. Komitet Stron nie może ich odrzucić (art. 68 ust. 12). Ponadto nie w każdym przypadku Komitet Stron ma być informowany o rezultatach postępowania dochodzeniowego, lecz tylko wówczas, gdy GREVIO uzna to za niezbędne (ust. 15)”. W doktrynie podnoszono jednak, że to właśnie Komitet Stron jest swoistą przeciwagą dla GREVIO i elementem równoważącym jego uprawnienia w systemie instytucjonalnym przewidzianym przez Konwencję, gdyż to Komitet Stron, biorąc pod uwagę jego skład, reprezentuje i zabezpiecza przede wszystkim interesy państw (Z. Galicki, *Ekspertyza prawna dotycząca funkcjonowania Grupy ekspertów...*). Grupa ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej nie powinna zatem stanowić, jak wskazuje C. Mik, zagrożenia dla suwerenności Polski i fundamentalnych zasad konstytucyjnych „poprzez trudne do przewidzenia skutki działalności mechanizmu monitorującego wykonanie Konwencji” (C. Mik, *Opinia w sprawie oceny merytorycznej Konwencji...*). Należy bowiem wskazać, że państwo-strona Konwencji „na żadnym etapie postępowania przed GREVIO (jak również na etapie implementacji Konwencji) nie jest «ubezłasnowolniona» ani pozbawiona swojej podmiotowości. Ma prawo wypowiedzi na każdym etapie tego postępowania”

(zob. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Za takim stanowiskiem przemawiają także dotychczasowe doświadczenia Polski w ramach współpracy z różnorodnymi mechanizmami monitorującymi, występującymi na gruncie aktów prawa międzynarodowego (regionalnych – Rady Europy i uniwersalnych – ONZ). Należy przy tym zauważyć, że stopień ich „ingerencji” w suwerenność państw jest różnorodny – ingerencja ta polega na wielu różnych działaniach, począwszy od raportów z wykonania danej konwencji (np. raporty grupy GRECO), poprzez uwagi i rekomendacje z wykonania określonej konwencji, wynikające z analizy przedłożonego sprawozdania (np. Komitet CEDAW, Komitet przeciwko Torturom – CAT, Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu – CPT, Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej – CERD), kończąc na w pełni wiążących wyrokach sądów międzynarodowych, np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Dotychczasowe doświadczenia z tymi mechanizmami nie pozwalają na to, aby podzielić obawy dotyczące „zagrożenia dla suwerenności państwa”.

14. Jak wskazano wyżej, obowiązki państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej wynikają z wielu norm konstytucyjnych zarówno zaliczanych do ogólnych zasad ustrojowych, jak i do gwarancji praw i wolności, a Konwencja stambulska nie tylko nie stoi w sprzeczności z żadną z norm Konstytucji RP, ale również stanowi ich uszczegółowienie i realizację (por. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji...*). Poza Konstytucją RP obowiązki te wynikają także z wielu aktów prawnych rangi ustawowej, w szczególności ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (wcześniej, do 2023 r., ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) i aktów wykonawczych wydanych do tej ustawy. Poszczególne obowiązki omawiane są w dalszych częściach niniejszego komentarza. W tym miejscu warto wspomnieć, że do 2023 r. tekst ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzedzony był preambułą, która odwoływała się do faktu, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności. Cele wskazane w art. 1 Konwencji są także zbieżne z celami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, zarówno tego przyjętego na lata 2014–2020, obowiązującego w dacie

ratyfikacji Konwencji stambulskiej przez Polskę (uchwała nr 76 Rady Ministrów z 29.04.2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020, M.P. poz. 445), jak i programów przyjmowanych następnie na okresy jednoroczne (na 2022 r. – M.P. z 2021 r. poz. 1204, na 2023 r. – M.P. z 2022 r. poz. 1259, oraz obecnie obowiązującego Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024–2030 – MP z 2023 r. poz. 1232), a także obowiązującego w tym czasie Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania (zob. https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2019/11/Poland_National-Action-Program-for-Equal-Treatment-2013-2016.pdf, dostęp: 28.03.2024 r.; J. Szymańczak, *Koszty wdrożenia instytucjonalnych rozwiązań zawartych w Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej służących ofiarom przemocy domowej*, 18.11.2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2515>, dostęp 28.03.2024 r.). Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie zakładał bowiem zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce poprzez:

- 1) zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- 2) zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie;
- 3) zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie;
- 4) zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług.

Z kolei Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016 przewidywał m.in. podniesienie standardów prowadzenia polityki antidyskryminacyjnej, a także przeciwdziałanie przemocy, w tym przemocy w rodzinie, i zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocę poprzez doskonalenie prawa i jego stosowania w zakresie przeciwdziałania przemocy, w tym przemocy wobec kobiet oraz przemocy w rodzinie; podniesienie jakości działania w obszarze prewencji, reagowania i ewaluacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy, w tym przemocy w rodzinie; przeciwdziałanie przemocy fizycznej i psychicznej oraz mowie nienawiści wobec osób narażonych na dyskryminację. Te kierunkowe założenia powtarzano w dokumentach przyjmowanych na kolejne okresy. Obecnie obowiązujący program zakłada jako cel główny zwiększenie skuteczności

przeciwdziałania przemocy domowej oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce. Cele szczegółowe z kolei to zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób doznających przemocy domowej, zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc domową, a także podwyższenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług.

15. Przygotowując ratyfikację Konwencji, dostrzeżono jednak pewne luki polskiego porządku prawnego, które należało wyeliminować dla pełnej realizacji celów Konwencji. W uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji wskazano na konieczność nowelizacji –w celu pełnego wypełnienia zobowiązań wynikających z Konwencji – następujących aktów prawnych:

- 1) ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (obecnie: o przeciwdziałaniu przemocy domowej) poprzez rozszerzenie definicji przemocy w rodzinie o przemoc ekonomiczną oraz ofiary i sprawców, których związek rozpadł się i którzy nie mieszkają razem;
- 2) ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145 ze zm.) poprzez wprowadzenie regulacji określającej uprawnienia Policji do wydania sprawcy przemocy nakazu opuszczenia lokalu;
- 3) ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie przesłuchania świadków w formie tzw. wideokonferencji;
- 4) ustawy o pomocy społecznej w zakresie udostępnienia świadczeń pomocowych w zakresie wskazanym przez Konwencję w stosunku do pokrzywdzonych cudzoziemców, którym nie przysługują świadczenia wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oraz ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504 ze zm.).

Za konieczne uznano również wprowadzenie aktami wewnętrznymi odpowiednich służb (np. wydanymi przez Komendanta Głównego Policji) obowiązku oceny ryzyka śmierci lub powtarzania się aktów przemocy. Te rekomendacje zostały w znaczącej części uwzględnione.

16. Wnioski i zalecenia w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet sformułowane zostały także, jeszcze przed ratyfikacją konwencji przez Polskę, przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczyły one także kwestii wskazanych w art. 1 Konwencji. Rzecznik podkreślił, że kobiety są szczególnie