



Perspektywy przystąpienia UE do konwencji stambulskiej

Stefania Kolarz

10 maja br. Parlament Europejski (PE) zagłosował za przystąpieniem UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. (tzw. konwencji stambulskiej). Prócz wzmocnienia działań prewencyjnych i poprawy sytuacji pokrzywdzonych ratyfikacja konwencji może przyczynić się do ożywienia dyskusji na temat przystąpienia Unii do innych umów międzynarodowych poświęconych ochronie praw człowieka, które zostały przyjęte przez Radę Europy i ONZ.

Znaczenie konwencji. Według danych unijnej Agencji Praw Podstawowych ponad połowa kobiet w Unii doświadczyła molestowania, przemocy fizycznej lub seksualnej. Przystąpienie do konwencji ma [wzmocnić ich ochronę](#) w UE, także przed m.in. dyskryminacją, prześladowaniem czy przymusowymi małżeństwami, poprzez wprowadzenie powszechnych i prawnie wiążących standardów. Konwencja jest najdalej idącą umową międzynarodową w tym zakresie i chronologicznie trzecią na świecie (po międzyamerykańskiej z 1994 r. i afrykańskiej z 2003 r.). Wyróżnia się precyzją rozwiązań, m.in. wskazaniem czynów, jakie powinny być ścigane przez jej strony, form prewencji (np. kampanie edukacyjne), ochrony i wsparcia pokrzywdzonych.

Konwencja już przyczyniła się do poprawy ochrony prawnej przed przemocą w państwach, które do niej przystąpiły, m.in. dzięki utworzeniu telefonów zaufania, punktów pomocy i wsparcia psychologicznego dla pokrzywdzonych. W Polsce po jej ratyfikacji wprowadzono zakaz zbliżania i kontaktu sprawcy z pokrzywdzoną oraz nakaz opuszczenia przez niego domu. Finlandia włączyła do zadań publicznych tworzenie schronisk dla pokrzywdzonych, natomiast w Szwecji wzrosła liczba spraw sądowych dotyczących przemocy na tle seksualnym ze względu na rozszerzenie definicji tego przestępstwa. Zmiany w swoich prawodawstwach wprowadziły też Grecja, Chorwacja, Malta i Dania.

Mimo tych postępów przystąpienie UE do konwencji jest potrzebne dla osiągnięcia lepszych rezultatów ochrony, np. w sytuacjach przestępstw o charakterze transgranicznym i z udziałem osób, którym prawo pobytu w UE zostało

przyznane jako członkom rodziny i w związku z tym obawiają się opuścić sprawcę. Umożliwi m.in. przyjmowanie wspólnych strategii zwalczania przemocy i mechanizmów monitorowania ich wdrażania, a także ujednoczenie definicji niektórych przestępstw. Ważnym problemem pozostaje jednak koncentracja debaty politycznej nie tyle na roli konwencji w przeciwdziałaniu przemocy, co na kwestiach związanych z definicją płci, która w dokumencie jest ujęta w kategoriach społeczno-kulturowych. W efekcie treść konwencji stała się przedmiotem licznych nadinterpretacji, np. sugestii, że jej ratyfikacja doprowadzi do legalizacji małżeństw osób tej samej płci.

Zawiłości proceduralne. Do konwencji mogą przystąpić zarówno państwa członkowskie, jak i UE. Komisja zainicjowała ten proces już w 2016 r. Z perspektywy unijnych procedur konwencja jest umową mieszaną, tj. wymaga ratyfikacji przez UE i jej członków. Część jej postanowień, objęta kompetencją Unii i dotycząca ochrony uchodźców i współpracy sądowej w sprawach karnych, będzie po ratyfikacji przez UE automatycznie stosowana w jej państwach. W pozostałym zakresie nie zastępuje ich samodzielnego przystąpienia. Jest to o tyle problematyczne, że na chwilę obecną spośród państw UE Bułgaria, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa i Słowacja podpisały konwencję, ale jej nie ratyfikowały. Bułgarski Trybunał Konstytucyjny orzekł o jej niezgodności z konstytucją, na Słowacji i Węgrzech jej ratyfikacji sprzeciwiły się parlamenty, a w Czechach budzi spór koalicji rządzącej. Niektórzy politycy, m.in. w Czechach, na Węgrzech i w Łotwie, wskazywali też na istnienie wystarczającej ochrony na poziomie krajowym.

Zamiar jej wypowiedzenia sugerowały natomiast polskie władze w połowie 2020 r.

Po podpisaniu konwencji przez Unię w 2017 r. ostatni krok na szczeblu unijnym, tj. podjęcie decyzji o ratyfikacji przez Radę UE, został więc zablokowany przez sprzeciw niektórych państw. UE podeszła do tego problemu dwutorowo. 8 marca 2022 r. KE przedstawiła projekt dyrektywy o zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, nad którą nadal trwają prace. Jednocześnie Unia postanowiła przystąpić do konwencji tylko w zakresie spraw, w których posiada kompetencję. W opinii z października ub.r. Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) potwierdził, że uzgadnianie wspólnego stanowiska jest praktyką państw, ale formalnie Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną. Takie procedowanie będzie jednak stanowiło precedens, ponieważ do tej pory państwa w najważniejszych sprawach dążyły do konsensusu, nawet gdy nie był on wymagany (np. Czechy już zapowiedziały wstrzymanie się od głosu).

Dodatkową zmienną, którą UE musiała wziąć pod uwagę, było ograniczone uczestnictwo Danii i Irlandii we współpracy w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wymagało to podzielenia głosowania w PE na dwie części: dotyczącą współpracy w sprawach karnych i polityki azylowej oraz odnoszącą się do związania konwencją unijnych instytucji i organów. Wobec ratyfikacji konwencji przez oba państwa, odpowiednio w 2014 i 2019 r., można zakładać, że ewentualne różnice w stosowaniu przez nie i UE konwencji będą miały charakter proceduralny, ale nie merytoryczny.

Szukanie rozwiązań problemów proceduralnych jest ważne także w kontekście potencjalnego przystąpienia UE do innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Do tej pory Unia przystąpiła tylko do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. Dołączenie do podobnych umów zawartych pod egidą ONZ wymagałoby w większości przypadków dostosowania ich treści do członkostwa organizacji międzynarodowej, nie zaś samych państw, i większego zaangażowania ze strony KE, dla której obecnie nie jest to priorytetem. Jednocześnie toczą się negocjacje dotyczące przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) Rady Europy, które też nie przebiegają bez zakłóceń. W 1996 r. TSUE orzekł o braku kompetencji Unii do działania w tym zakresie. Po wprowadzeniu takiej możliwości w traktacie z Lizbony Trybunał w 2014 r. negatywnie zaopiniował projekt

porozumienia o przystąpieniu UE do EKPC, oceniając, że narusza unijne traktaty. Jego zdaniem akcesja wpłynęłaby na kompetencje instytucji UE, np. poddałaby niektóre ich działania lub spory rozstrzygane do tej pory przez TSUE pod jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

Perspektywy i wnioski. Związanie UE konwencją jest ważne dla pełniącej obecnie prezydenturę Szwecji, więc można spodziewać się, że głosowanie w Radzie UE odbędzie się przed końcem czerwca, kiedy upływa jej mandat. Przystąpienie UE do konwencji, nawet w ograniczonym zakresie, może zmotywować państwa członkowskie Unii do jej ratyfikacji oraz skłonić do pozostania stroną konwencji te, które rozważają jej wypowiedzenie. Szczególnie ważne będzie więc przeprowadzenie przez Unię odpowiedniej kampanii informacyjnej na temat tego aktu. UE ma szansę przyczynić się do promowania standardów zawartych w konwencji, ale wyzwaniem będzie nakładająca się na to dyskusja ideologiczna, która komplikuje osiągnięcie porozumienia. Brak współpracy wszystkich państw członkowskich, choć dopuszczalny, utrudni wzmocnienie i ustandaryzowanie ochrony na poziomie Unii.

Prócz spodziewanej poprawy standardów przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i pomocy pokrzywdzonym ratyfikacja konwencji stambulskiej przez UE może mieć szersze implikacje. Przede wszystkim wzmocni legitymację działań zewnętrznych Unii, która zachęca swoich partnerów, np. Ukrainę, do przystępowania do konwencji chroniących prawa człowieka, ale sama ma w tym zakresie niewielkie osiągnięcia. W dłuższej perspektywie i pod warunkiem politycznej woli rozszerzenia członkostwa w umowach przyjętych w ramach ONZ na organizację międzynarodową, może też ożywić debatę o przystąpieniu do nich Unii. Ich ratyfikacja przyniosłaby UE korzyści w postaci dostępu do nowych forów promowania standardów i wpływania na państwa trzecie, m.in. w ramach mechanizmów raportowania wykonywania konwencyjnych obowiązków. Pociągałaby też za sobą mniejsze zmiany dla samej UE niż przystąpienie do EKPC (na ich podstawie funkcjonują organy quasi-sądowe, a warunkiem przyjęcia sprawy jest zgoda stron, przeważnie odrębnie wyrażona). Szybkie przystąpienie UE do EKPC leży w interesie państw członkowskich, w tym Polski, które już podlegają jego jurysdykcji, a dołączenie Unii potencjalnie zmniejszyłoby liczbę kierowanych przeciw nim skarg, ponieważ część skarżących występowałaby bezpośrednio przeciwko UE.