

Poznań, dnia 9 grudnia 2020 r.

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

Zwracam się do Pana w okresie międzynarodowej kampanii „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”, która trwa od 25 listopada – Międzynarodowego Dnia Przeciwno Przemocy Wobec Kobiet do 10 grudnia – Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka. Zwracam się do Pana osobiście – nie tylko jako do Prezesa Rady Ministrów, ale także męża i ojca, mężczyzny wrażliwego na krzywdę kobiet. Deklarował Pan, że przeciwdziałanie przemocy domowej – której kobiety doświadczają w nieproporcjonalnie większym stopniu – jest priorytetem Pana rządu, a polskie prawo musi być klarowne i bez cienia wątpliwości, w pełni chronić ofiary¹. Tym bardziej chciałabym Pana zachęcić do opowiedzenia się po ich stronie i zwiększenia wysiłków na rzecz ich ochrony.

Przemoc ze względu na płeć, w tym przemoc domowa, pozostaje ogromnym problemem i codziennością wielu kobiet w Polsce. Zgodnie z oficjalnymi danymi rządowymi w 2018 r. **liczba osób dotkniętych przemocą wyniosła 224 251 osób** (w tym 122 372 kobiet, 36 148 mężczyzn oraz 65 731 dzieci)². Alarmujące są wyniki zrealizowanej w październiku

¹

https://twitter.com/MorawieckiM/status/1080410275470286853?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweteembed%7Ctwterm%5E1080410275470286853%7Ctwgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.tokfm.pl%2FTokfm%2F713051724325275mateusz-morawiecki-wkracza-do-gry-premier-wycofuje-projekt.html

² Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., s. 49, dostępne pod adresem:

2019 r. na zlecenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Ogólnopolskiej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie”³. Respondenci najczęściej doświadczali przemocy psychicznej (53%), najrzadziej – seksualnej (5%). Przemocy fizycznej doświadczyło 23% respondentów, 13% – przemocy ekonomicznej. Przemocy w rodzinie najczęściej doświadczają kobiety i dzieci. Osoby doświadczającej przemocy w większości przypadków nie szukają pomocy. Do stosowania przemocy w rodzinie przyznało się 30% respondentów.

Najbardziej rozpowszechnioną w opinii ankietowanych formą przemocy jest przemoc psychiczna, a następnie przemoc fizyczna. Rośnie świadomość społeczna na temat zjawiska przemocy w rodzinie – około 85–90% ankietowanych poprawnie identyfikuje zachowania przemocowe. Jednocześnie za akceptowalne ankietowani uznają wiele zachowań przemocowych – najczęściej zachowania będące przemocą ekonomiczną. Podzielają opinię, że „wydzielanie pieniędzy i kontrolowanie wszystkich wydatków to przejaw gospodarności współmałżonka”. Bardzo wielu respondentów zgodziło się także ze stwierdzeniem, że „ofiary przemocy w rodzinie akceptują swoją sytuację” (ok. 40%).

Na problem akceptowania w Polsce wielu form przemocy, a w konsekwencji – niedoszacowania jej rzeczywistej skali zwrócono uwagę także we wcześniejszych badaniach prowadzonych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Świadomość respondentów i to, jak rozumieją oni pojęcie przemocy, wpływa na wyniki badań, zwłaszcza tych, w których respondenci są pytani o przemoc, której są świadkami⁴. Bardziej otwarcie o doświadczanej przemocy mówią osoby z państw członkowskich, w których jest więcej doniesień medialnych na ten temat. Omawianie w mediach przypadków przemocy wobec kobiet zachęca osoby doświadczające przemocy do mówienia o niej i szukania pomocy. W Polsce dobrze ilustruje tę tendencję relacjonowana przez media sprawa przemocy domowej doświadczanej przez Karolinę Piasecką⁵.

<https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>. Sprawozdanie za rok 2019 nie zostało do chwili obecnej opublikowane.

³ *Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie. Raport Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, październik 2019 r.

⁴ Wyniki badań Agencji Praw Podstawowych dostępne pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>, s. 158.

⁵

<https://dziendobry.tvn.pl/a/byly-radny-trafi-do-wiezienia-za-znecanie-sie-nad-zona-karolina-piasecka-wyrok-dal-bardzo-wyraźny-sygnal-kobietom-ktore-walczą-o-siebie-i-swoj-spokoj>

W okresie pandemii COVID-19 skala przemocy domowej, na którą w większym stopniu narażone są kobiety i dziewczęta, znacząco wzrosła. Jak donosi Światowa Organizacja Zdrowia⁶, dane wskazują na znaczny wzrost liczby przypadków przemocy domowej, w niektórych miejscach nawet trzykrotny. Doniesienia WHO są spójne z danymi gromadzonymi w Polsce. Liczba interwencji Policji w domach zwiększyła się w marcu, w okresie zamknięcia szkół i całkowitej izolacji.

Skala przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, pomimo podejmowania przez kolejne rządy starań o jej zmniejszenie, jest nadal zatrważająca. Z „Ogólnopolskiej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie” wynika, że aż 72% ankietowanych jest zdania, że prawo w Polsce w niedostatecznym stopniu chroni osoby doświadczające przemocy w rodzinie. Wyniki badań realizowanych także na zlecenie Pana rządu prowadzą do wniosku, że funkcjonujący w Polsce system przeciwdziałania tego rodzaju przemocy obciążony jest licznymi brakami. Tym bardziej niepokój budzą podejmowane przez Pana i kierowany przez Pana rząd działania, które mają doprowadzić do zwolnienia z obowiązku realizacji wyznaczonych Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzonej w Stambule w dniu 11 maja 2011 r.⁷ standardów ochrony osób doświadczających przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej. Konwencja ta była bowiem kamieniem milowym podnoszącym polski standard ochrony przed przemocą ze względu na płeć i przemocą domową.

I. Stanowisko rządu na temat Konwencji Antyprzemocowej

W dniu 27 lipca br. Minister Sprawiedliwości skierował do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wniosek o wszczęcie procedury wypowiedzenia Konwencji Antyprzemocowej. Niezależnie dnia 30 lipca 2020 r. skierował Pan do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Konwencji, a w szczególności jej tłumaczenia opublikowanego w Dzienniku Ustaw. Zarówno stanowisko Ministra Sprawiedliwości, jak i skierowany przez Pana wniosek do Trybunału Konstytucyjnego opierają się na nieprawdziwych założeniach dotyczących treści Konwencji Antyprzemocowej

⁶ Informacja Światowej Organizacji Zdrowia opublikowana w marcu 2020 r.: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf>.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 961, dalej jako: Konwencja Antyprzemocowa.

i nakładanych przez nią obowiązków. Ani uważna analiza przepisów Konwencji i raportu wyjaśniającego do niej, ani stosowanie Konwencji, która jest elementem krajowego porządku prawnego od ponad 5 lat, nie uzasadniają wyrażanych przez Pana Premiera i przez Ministra Sprawiedliwości obaw.

We wniosku przedstawił Pan krytyczną ocenę założeń Konwencji i jej skutków, w szczególności obowiązku przeciwdziałania stereotypom związanym z płcią, przeciwdziałania dyskryminacji kobiet czy umacniania ich samodzielnej pozycji. Pana obawy dotyczą także stosowania w Konwencji pojęcia płci społeczno-kulturowej. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak ocena słuszności i celowości przepisów ocenianego aktu prawnego, ale jedynie tego, czy odpowiadają one normom, zasadom i wartościom wyrażonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. We wniosku nie wyjaśniono, w jaki sposób przepisy Konwencji naruszają wyrażoną w art. 25 Konstytucji zasadę bezstronności państwa, którą powołał Pan jako wzorzec kontroli.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionuje Pan także nałożenie na państwa-strony Konwencji obowiązku prowadzenia działań edukacyjnych dotyczących równości kobiet i mężczyzn, w tym niestereotypowych ról społeczno-kulturowych. Obowiązek wprowadzenia do programów nauczania tego rodzaju treści nakłada na Polskę nie tylko art. 14 Konwencji Antyprzemocowej. Obowiązek zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach ról mężczyzny i kobiety – także na wszystkich szczeblach nauczania i we wszystkich rodzajach kształcenia – nakłada na Polskę Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁸, ratyfikowana przez Polskę w 1982 r. Od 38 lat Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet stanowi część krajowego porządku prawnego i nigdy nie kwestionowano jej konstytucyjności, choć nakłada na Polskę podobne zobowiązania dotyczące eliminacji stereotypów dotyczących kobiet i mężczyzn.

Wyraża Pan także obawę, że obowiązek prowadzenia działań edukacyjnych narusza prawo rodziców do wychowania dziecka w zgodzie z własnymi przekonaniem z art. 48 ust. 1 Konstytucji. Prawo rodziców do „wychowania” dziecka obejmuje „zaszczepianie i

⁸ Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

umacnianie w dziecku określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, jak i zasad obyczajowych, moralnych i etycznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Należy oddzielić je od prawa do nauki, którym to prawo jest ograniczone – Konwencja zobowiązuje Państwa właśnie do zapewnienia określonego w niej standardu edukacji, nie odnosi się natomiast do sposobu wychowania.

Wreszcie we wniosku kwestionuje Pan tłumaczenie opublikowane w Dzienniku Ustaw. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do oceny zgodności tekstu autentycznego ratyfikowanej umowy międzynarodowej z jego tłumaczeniem. Nawet jeśli wątpliwości związane z nieprawidłowym w Pana ocenie tłumaczeniem nie są możliwe do rozstrzygnięcia na podstawie reguł interpretacyjnych wyrażonych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁹, błędy w tłumaczeniu umowy międzynarodowej na język polski – polegające na niezgodności tłumaczenia z umową międzynarodową w języku obcym, w którym umowę sporządzono – prostuje, w drodze obwieszczenia, minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 18b ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹⁰.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości wniosek o wypowiedzenie Konwencji Antyprzemocowej jest uzasadniony m.in. tym, że Polska realizuje obecnie standardy ochrony w niej wyrażone. W mojej ocenie pomimo tego, że Konwencja Antyprzemocowa weszła w życie 1 sierpnia 2015 r., Polska daleka jest od pełnego wdrożenia wyznaczonych przez nią standardów.

II. Standard ochrony wynikający z Konwencji Antyprzemocowej i aktów prawa międzynarodowego

Konwencja Antyprzemocowa tworzy ogólne ramy prawne w celu zapewnienia ochrony kobiet i dziewcząt przed wszelkimi formami przemocy oraz zapobiegania, ścigania i eliminowania przemocy wobec nich, w tym przemocy domowej. Dotyczy szerokiej gamy działań, począwszy od gromadzenia danych i podnoszenia świadomości, aż po środki prawne dotyczące kryminalizacji różnych form przemocy wobec kobiet. Obejmuje środki mające na celu ochronę ofiar przemocy i ich wsparcie, a także porusza kwestię przemocy

⁹ Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 127.

uwarunkowanej płcią w kontekście azylu i migracji. Konwencja zapewnia również specjalny mechanizm monitorowania w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia jej postanowień przez strony. Wszystko to składa się na spójny i kompleksowy system przeciwdziałania i zwalczania przemocy ze względu na płeć.

Międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób doświadczających przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej wynikający z przepisów Konwencji Antyprzemocowej znajduje oparcie także w innych wiążących Polskę przepisach prawa międzynarodowego. Przede wszystkim wskazać należy na przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹, która zobowiązuje państwa strony do zapewnienia realizacji prawa do życia (art. 2 EKPCz), wolności od tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania (art. 3 EKPCz), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 EKPCz) czy prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPCz). Jak wynika z orzecznictwa ETPCz, jeżeli państwo nie zapewnia ochrony przed naruszeniami praw człowieka osób doświadczających przemocy ze względu na płeć – w tym przemocy seksualnej czy przemocy domowej – narusza postanowienia Konwencji. Konwencja Antyprzemocowa ten standard ochrony oczywiście rozszerza, choć w oparciu, między innymi, o utrwalone już orzecznictwo ETPCz czy inne ratyfikowane przez Polskę wiążące akty prawa międzynarodowego: Europejską Kartę Społeczną¹², Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹³, Konwencję Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych¹⁴, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁶, Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹⁷ i Protokół Fakultatywny do niej¹⁸, Konwencję o prawach dziecka¹⁹ i Protokoły Fakultatywne do niej oraz Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami²⁰.

¹¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: EKPCz.

¹² Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 608.

¹⁵ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹⁶ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

¹⁷ Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

¹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 248, poz. 2484.

¹⁹ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

²⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

Mając na uwadze powyższe, raz jeszcze podkreślić należy, że nawet wypowiedzenie Konwencji Antyprzemocowej czy wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku orzekającego niezgodność niektórych jej przepisów z Konstytucją RP nie zwolni Polski z obowiązku realizacji międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka osób doświadczających przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej. Z tego powodu zachęcam do skoncentrowania wysiłków rządu na wprowadzeniu zmian, w szczególności legislacyjnych, mających na celu wdrożenie tych standardów, do których bardziej szczegółowo odnoszę się w dalszej części wystąpienia.

III. Konieczne do usunięcia luki prawne i działania niezbędne do podjęcia w celu realizacji ww. standardu

Z satysfakcją odnotowałam, że niektóre z koniecznych zmian wskazanych w uzasadnieniu 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., z dnia 11 czerwca 2014 r. (dalej jako: uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji)²¹, zostały w ostatnich latach wprowadzone w życie.

Za szczególnie istotne w okresie pandemii uważam funkcjonowanie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania, umożliwiającego udzielanie porad z zachowaniem poufności, zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w art. 24 Konwencji Antyprzemocowej. Telefon funkcjonuje od 1 stycznia 2017 r. Znaczenie funkcjonowania telefonu przez całą dobę wzrasta – jak wyjaśniła Kierowniczka Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, w okresie pandemii zwiększyła się liczba osób korzystających z różnych form wsparcia na odległość, a wiele osób korzysta z telefonu tylko w nocy, kiedy sprawca przemocy śpi i nie może usłyszeć rozmowy²².

W okresie pandemii uchwalono także zmianę przepisów umożliwiającą niezwłoczną izolację sprawcy od osoby doświadczającej przemocy w rodzinie – ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r.

²¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E651513809A6D5D8C1257D010031FCD9/%24File/2515.pdf>

²²

<https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/rozmowa-poludnie/news-renata-durda-kierowniczka-niebieskiej-linii-koronavirus-zapc.nId,4636530>

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw²³, która wejdzie w życie 30 listopada br. Wprowadzenie takiej możliwości stanowi realizację obowiązków wynikających z art. 52 Konwencji Antyprzemocowej i stanowi uzupełnienie istotnej luki w ochronie osób doświadczających przemocy domowej. Wydanie nakazu natychmiastowego opuszczenia mieszkania przez sprawcę przemocy chroni kobiety, które do tej pory szukały schronienia w piwnicy czy na dworcu, tak jak doświadczająca przemocy ze strony swojego męża, wypchnięta z balkonu kobieta w ciąży, o której donosiły w zeszłym roku media²⁴.

Artykuł 52 Konwencji nakłada jednakże na państwa obowiązek wprowadzenia środków umożliwiających nie tylko nakazanie sprawcy opuszczenia miejsca zamieszkania i zakazanie wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną, lecz także zakazania kontaktowania się z nią. Niezbędna jest zatem dalsza zmiana prawa w celu umożliwienia Policji nie tylko wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, ale także zakazu kontaktowania się i zbliżania do osoby pokrzywdzonej przemocą. Kluczowe jest ponadto monitorowanie funkcjonowania przepisów umożliwiających natychmiastową izolację sprawcy po ich wejściu w życie – w szczególności okoliczności wydawania nakazów i zakazów, czasu trwania przewidzianych w przepisach postępowań sądowych, a także odpowiednie przeszkolenie funkcjonariuszy Policji, prokuratorów i sędziów.

Doceniając wprowadzone zmiany, warto zwrócić uwagę na to, jak wiele ze zmian niezbędnych do wdrożenia standardu ochrony osób doświadczających przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, wskazanych już w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji, nie zostało jednak wprowadzonych. Na wiele z nich uwagę zwróciły także organizacje pozarządowe, np. Amnesty International i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, a także Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich raportach alternatywnych złożonych Grupie ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO) w związku ze złożeniem przez Pana pierwszego sprawozdania dotyczącego

²³ Dz. U. poz. 956.

²⁴

<https://www.se.pl/trojmiasto/bil-zone-kablem-i-wypchnal-z-balkonu-gdy-byla-w-ciazy-sad-skazal-potwora-z-gdanska-aa-8TQT-1Fie-HHcZ.html>

środków ustawodawczych i innych środków wdrażających postanowienia Konwencji Antyprzemocowej. Raz jeszcze podkreślam, że wprowadzenie tych zmian zrealizuje nie tylko standard wynikający z Konwencji Antyprzemocowej, ale też z wielu innych ratyfikowanych przez Polskę i wiążących aktów prawa międzynarodowego.

Poniżej omawiam luki prawne, na które – w mojej ocenie – powinien Pan zwrócić uwagę w pierwszej kolejności. Lista ta nie jest wyczerpująca – nawet pobieżna analiza raportów alternatywnych prowadzi do wniosku, że polski system prawny wymaga wielu zmian w celu dostosowania go do międzynarodowych standardów ochrony osób doświadczających przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej. Wskazuję jednak na zmiany, o których mowa od lat i których wprowadzenie będzie miało ogromne znaczenie dla stanu przestrzegania praw człowieka wielu kobiet w Polsce. Mając na uwadze, że kobiety doświadczają przemocy ze względu na płeć, w tym przemocy domowej, w nieproporcjonalnie większym stopniu niż mężczyźni, w dalszej części mojego wystąpienia będę pisać o kobietach doświadczających przemocy ze świadomością, że z omawianych środków ochrony korzystają także niekiedy mężczyźni.

1) Niepełna ochrona przed przemocą ekonomiczną, przemocą ze strony byłego partnera, przemocą seksualną, dyskryminacją, molestowaniem seksualnym

Konwencja Antyprzemocowa ma zastosowanie do wszystkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (art. 2 ust. 1 Konwencji). Przemoc wobec kobiet Konwencja definiuje jako „naruszenie praw człowieka i formę dyskryminacji kobiet i oznacza wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które powodują lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym” (art. 3 lit. a Konwencji). Przemoc domową z kolei Konwencja Antyprzemocowa definiuje jako „wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie” (art. 3 lit. b Konwencji).

Państwa powinny zapewnić ochronę osobom doświadczającym wszystkich wymienionych w tym przepisie form przemocy.

Tymczasem definicje, którymi posługuje się podstawowy krajowy akt prawny zapewniający ochronę osobom doświadczającym przemocy domowej – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁵ – nie są spójne z definicjami, którymi posługuje się Konwencja Antyprzemocowa. Przemoc w rodzinie definiowana jest w ustawie jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą (art. 2 pkt 1 ustawy). Członek rodziny to w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁶ (tj. małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu), a także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca (art. 2 pkt 1).

Środki ochrony przewidziane w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie przysługują zatem osobom doświadczającym przemocy ekonomicznej i przemocy ze strony byłego partnera czy partnera, z którym osoba doświadczająca przemocy nie zamieszkuje – pomimo tego, że do zapewnienia ochrony przed tymi formami przemocy zobowiązuje Polskę Konwencja Antyprzemocowa.

Nierówna ochrona w prawie polskim przysługuje także kobietom doświadczającym innych form przemocy wskazanych w Konwencji – dyskryminacji ze względu na płeć, zakazanej w art. 4 ust. 2 Konwencji Antyprzemocowej, a także molestowania seksualnego, o którym mowa w jej art. 40. Środki ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na płeć i molestowaniem seksualnym w obszarze zatrudnienia przewidują ustawa z dnia 26 czerwca

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 218.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444.

1974 r. – Kodeks pracy²⁷ i ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁸. Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazuje także dyskryminacji ze względu na płeć w obszarze dostępu do dóbr i usług, środki ochrony w niej przewidziane nie przysługują jednakże kobietom doświadczającym dyskryminacji, w tym molestowania seksualnego, w obszarze opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego. Ponadto ustawy nie stosuje się do treści zawartych w środkach masowego przekazu oraz ogłoszeniach w zakresie dostępu i dostarczania towarów i usług w zakresie dotyczącym odmiennego traktowania ze względu na płeć (art. 5 pkt 2 ustawy). Ochrona prawna przed dyskryminacją kobiet i molestowaniem seksualnym w Polsce jest zatem niewystarczająca – dotyczy bowiem tylko obszaru zatrudnienia, choć w sprawozdaniu wyjaśniającym do Konwencji Antyprzemocowej jasno wskazano, że zakres ochrony art. 40 nie powinien być ograniczony tylko do tego obszaru (pkt 209).

Wreszcie Konwencja nakłada na państwa obowiązek uznania za przestępstwa określonych w niej czynów – wątpliwości budzi to, czy wszystkie wskazane w Konwencji formy przemocy, które powinny być kryminalizowane, stanowią w Polsce przestępstwo. Nie ma oczywiście obowiązku literalnego definiowania przestępstw w prawie krajowym w taki sam sposób, w jaki czyni to Konwencja – znamiona czynów zabronionych w Polsce powinny jednak odpowiadać znamionom czynów zabronionych w Konwencji Antyprzemocowej. Mając na uwadze powyższe, za niedostateczną w polskim prawie karnym należy uznać ochronę przewidzianą przed następującymi formami przemocy:

- **przemoc psychiczna (art. 33 Konwencji)** – Konwencja nakłada obowiązek kryminalizacji umyślnego stosowania nacisków lub gróźb poważnie naruszających równowagę psychiczną innej osoby. Zakresowi przedmiotowemu tego przepisu ma odpowiadać, m.in., art. 207 § 1 (przestępstwo znęcania się) Kodeksu karnego. Do popełnienia tego przestępstwa może jednakże dochodzić wyłącznie wobec osoby najbliższej lub osoby pozostającej w stosunku zależności od sprawcy – tymczasem zgodnie z art. 43 Konwencji Antyprzemocowej, przestępstwa, o których mowa w Konwencji, mają zastosowanie bez względu na charakter stosunków między ofiarą a sprawcą (art. 43

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1219.

Konwencji). Ponadto przepis ten usytuowany jest w rozdziale dotyczącym przestępstw przeciwko rodzinie, co może budzić wątpliwości, czy znajdzie zastosowanie, gdy do przemocy psychicznej dojdzie np. w zakładzie pracy czy w szkole²⁹;

- **przemoc seksualna, w tym gwałt (art. 36 Konwencji)** – wymienione w tym przepisie czyny powinny być uznane za przestępstwo, jeśli doszło do nich bez zgody osoby pokrzywdzonej. Tymczasem w polskim prawie działanie sprawcy nie jest przestępstwem, jeśli odmowa podjęcia czynności seksualnej była zbyt mało wyraźna lub oczywista, tak więc sprzeciw ofiary nie mógł spotkać się np. z przemocą sprawcy, ofiara się nie broniła, a sprawca nie przełamywał przemocą tego oporu ofiary. Ostatnio media obiegła wiadomość o wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który za gwałt nie uznał współżycia sprawcy z 14-latką z tego powodu, że nie krzyczała³⁰. W sytuacji, gdy sprawca nie doprowadza ofiary do obcowania płciowego przemocą, groźbą lub podstępem, to nawet jeśli ofiara nie wyraziła zgody na obcowanie płciowe, czyn nie stanowi przestępstwa z art. 197 § 1 Kodeksu karnego. Ze względu na niedopuszczalność interpretacji rozszerzającej przepisów prawa karnego na niekorzyść sprawcy, zasadnym jest nowelizacja art. 197 § 1 i zmiana ustawowych znamion przestępstwa zgwałcenia tak, aby przestępstwem było każde działanie sprawcy bez zgody osoby pokrzywdzonej;
- **zmuszanie osoby dorosłej lub dziecka do zawarcia związku małżeńskiego lub zwabiania na terytorium innego państwa z zamiarem zmuszenia do zawarcia małżeństwa (art. 37 Konwencji)** – znamiona tego przestępstwa odpowiadają znamionom przestępstwa zmuszenia (art. 191 Kodeksu karnego) i handlu ludźmi (art. 189a Kodeksu karnego). Intencją przepisu Konwencji jest jednak przyjęcie w prawie krajowym przepisu, który wprost kryminalizowałby taki czyn, co ma znaczenie symboliczne i pełni funkcję edukacyjną³¹;
- **okaleczanie żeńskich narządów płciowych (art. 38 Konwencji)** – podobnie, znamiona tego przestępstwa odpowiadają przestępstwu wymienionemu w polskim Kodeksie karnym – przestępstwu uszkodzenia ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia (art. 157 Kodeksu

²⁹ E. Zielińska, *Konwencja Rady Europy o zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jej ogólna ocena oraz celowość przystąpienia do niej przez RP*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2012, s. 64.

³⁰

<https://gazetawroclawska.pl/rok-w-zawieszeniu-za-seks-z-14latka-sad-gwaltu-nie-bylo-bo-nie-krzyczala/ar/c1-15178474>

³¹ E. Zielińska, *Konwencja...*, s. 69.

karnego). Ze względów symboliczno-edukacyjnych postuluje się jednakże ustanowienie takiego przestępstwa³².

O wskazanych wyżej lukach związanych z niedostateczną ochroną przed różnymi formami przemocy ze względu na płeć wskazanymi w Konwencji Antyprzemocowej mowa od lat – na konieczność zmiany prawa wskazano już w opiniach dotyczących zgodności prawa polskiego z przepisami Konwencji Antyprzemocowej sporządzonych przed jej podpisaniem i ratyfikacją, w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji, w licznych wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich.

2) Ochrona prawna migrantek pokrzywdzonych przemocą ze względu na płeć i przemocą domową

Konwencja Antyprzemocowa szczególną uwagę zwraca na specyficzną sytuację migrantek narażonych na przemoc ze względu na płeć i dyskryminację. O konieczności zmiany przepisów prawa polskiego w celu dostosowania ich do standardu konwencyjnego mowa była już w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji. Na trudną sytuację migrantek doświadczających przemocy zwracał uwagę GREVIO, raport Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, a także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Konwencja Antyprzemocowa dostrzega, że w szczególnie trudnej sytuacji mogą znajdować się migrantki doświadczające przemocy ze strony męża lub partnera, od którego uzależnione jest ich prawo pobytu. Państwo powinno zapewnić, by w razie rozwiązania małżeństwa lub związku, w szczególnie trudnych okolicznościach, przyznawane było odrębne zezwolenie na pobyt bez względu na to, jak długo trwało małżeństwo lub związek (art. 59 Konwencji). Tymczasem w polskim porządku prawnym brak jest regulacji, która daje kobietom doświadczającym przemocy pełną gwarancję uzyskania autonomicznego zezwolenia pobytowego. Istniejące rozwiązania dedykowane są wyłącznie kobietom, wobec których orzeczono rozwód lub separację, nie obejmują kobiet pozostających we wspólnym pożyciu ze sprawcą ani tych, które opuściły sprawcę przemocy, ale nie uzyskały orzeczenia o rozwodzie lub separacji – tak jest w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy uzyskany w celu

³² E. Zielińska, *Konwencja...*, s. 70.

połączenia z rodziną³³. Inne wskazywane przez rząd w sprawozdaniu dla GREVIO rozwiązania są także niekorzystne. Zezwolenie na pobyt czasowy³⁴ wymaga wykazania posiadania stabilnego i regularnego dochodu, miejsca zamieszkania i ubezpieczenia zdrowotnego, co w przypadku migrantek, które właśnie opuściły partnera czy męża z powodu stosowanej przez niego przemocy i samotnie wychowują dzieci, jest często niemożliwe do zrealizowania. Tego wymogu nie stawia się w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu, którego uzyskanie jest jednak przeszkodą w dalszej legalizacji pobytu w Polsce w oparciu o inne rodzaje zezwoleń pobytowych³⁵. Ponadto osoby przebywające w Polsce na podstawie tego zezwolenia pozbawione są prawa do podjęcia legalnego zatrudnienia, nawet w przypadku uzyskania zezwolenia na pracę³⁶, nie mają także dostępu do świadczeń z pomocy społecznej³⁷. To oznacza, że po upływie okresu, na jaki zezwolenie jest wydane – maksymalnie 6 miesięcy – są one właściwie skazane na opuszczenie Polski.

Konwencja Antyprzemocowa nakłada na państwo obowiązek zapewnienia, by przemoc ze względu na płeć była uznawana za formę prześladowania uzasadniająca przyznanie ochrony międzynarodowej. Przepisy prawa polskiego dotyczące udzielania ochrony międzynarodowej nie zawierają bezpośredniego wskazania prześladowań ze względu na płeć jako samodzielnej przesłanki do udzielenia ochrony międzynarodowej w Polsce. Osoby pokrzywdzone przemocą ze względu na płeć powołują się zatem na przesłankę przynależności do określonej grupy społecznej w celu uzyskania statusu uchodźcy. Osoby doświadczające przemocy ze względu na płeć – kobiety będące ofiarami gwałtu w krajach muzułmańskich, przemocy domowej, kobiety zagrożone zabójstwem honorowym lub rozdzieleniem z dziećmi po rozwodzie – zasadniczo nie są uznawane przez organy azylowe za grupę społeczną w rozumieniu przepisów ustawy o cudzoziemcach³⁸. W pojedynczych sprawach migrantkom

³³ Art. 161 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35).

³⁴ Art. 187 pkt 8 w zw. z art. 188 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy o cudzoziemcach.

³⁵ Art. 99 ust. 1, art. 196 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 213 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o cudzoziemcach – zgodnie ze wskazanymi przepisami odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium RP, gdy w dniu złożenia wniosku cudzoziemiec przebywa w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu.

³⁶ Art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

³⁷ Art. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876).

³⁸ Raport alternatywny Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, s. 4.

doświadczającym przemocy ze względu na płeć udziela się ochrony uzupełniającej lub pobytu ze względów humanitarnych³⁹.

Konwencja Antyprzemocowa nakłada na państwa obowiązek zapewnienia dostępu do usług ułatwiających przezwycięzenie skutków doświadczonej przemocy – poradnictwa prawnego i psychologicznego, wsparcia finansowego, pomocy mieszkaniowej, edukacji, szkoleń, pomocy w znalezieniu zatrudnienia oraz dostępu do opieki zdrowotnej i służb socjalnych. Tymczasem już w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji alarmowano, że nie wszystkie migrantki doświadczające przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej mają do tego rodzaju świadczeń dostęp, jest on uzależniony od ich statusu pobytowego i niezbędna jest w tym zakresie zmiana prawa.

Obecnie wszystkie migrantki, bez względu na status pobytowy, mają dostęp do świadczeń pomocowych przewidzianych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. To wsparcie jest jednak niewystarczające – przykładowo ustawa przewiduje dostęp do specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, których liczba jest zbyt mała i z tego powodu osoby doświadczające przemocy w rodzinie korzystają także ze wsparcia ośrodków interwencji kryzysowej. Ośrodki te nie są jednak dostępne dla dużej grupy migrantek – ubiegających się o ochronę międzynarodową, przebywających w Polsce na podstawie wizy, nieudokumentowanych migrantek i tych, którym udzielono ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany. Nie wszystkie migrantki mają także dostęp do wsparcia przewidzianego w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰ – art. 5 tej ustawy wyklucza m.in. migrantki przebywające w Polsce na podstawie wiz czy większości zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, ponadto ustawa znacznie ogranicza dostęp do pomocy ofiarom handlu ludźmi. Wreszcie dostęp do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych mają jedynie cudzoziemki podlegające ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Prawo nie czyni w tym zakresie żadnych wyjątków dla osób doświadczających przemocy.

3) Dostępność świadczeń pomocowych – w szczególności w związku z pandemią, a także dostęp do pomocy prawnej i zapewnienie realizacji praw osoby pokrzywdzonej

³⁹ Raport alternatywny Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, s. 6.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876.

Jak wyżej wspomniano, Konwencja Antyprzemocowa nakłada na państwa obowiązek zapewnienia dostępu do usług ułatwiających przezwycięzenie skutków doznanej doświadczanej przemocy – poradnictwa prawnego i psychologicznego, wsparcia finansowego, pomocy mieszkaniowej, edukacji, szkoleń, pomocy w znalezieniu zatrudnienia, dostępu do opieki zdrowotnej i służb socjalnych (art. 20 Konwencji). Dostęp do usług wsparcia jest obecnie utrudniony ze względu na pandemię – podjęte przez władze działania mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 mają oczywiście wpływ na funkcjonowanie jednostek zapewniających to wsparcie. Niezbędne jest zagwarantowanie, żeby wskazane w Konwencji poradnictwo prawne i psychologiczne nieprzerwanie funkcjonowało, w miarę możliwości, w formie zdalnej. Kolejne zmiany prawa – ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴¹ – powinny także umożliwiać dalsze nieprzerwane korzystanie ze wsparcia finansowego, pomocy mieszkaniowej, edukacji, szkoleń, pomocy w znalezieniu zatrudnienia czy dostępu do opieki zdrowotnej i służb socjalnych.

Niezależnie od ograniczeń związanych z pandemią, problemem pozostaje niedostateczna liczba ośrodków wsparcia i ograniczony dostęp do nich osób z niepełnosprawnościami. Na potrzebę zapewnienia dostępności usług dla kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami doświadczających przemocy ze względu na płeć zwracał już w Polsce uwagę Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w Uwagach końcowych z dnia 29 października 2018 r. do wstępnego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (pkt 10 b). O niedostępności specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w raporcie alternatywnym pisał Rzecznik Praw Obywatelskich – większość ośrodków jest niedostępna dla osób z niepełnosprawnością ruchową, tylko w jednym z nich zapewniono tłumaczenie języka migowego, żaden z ośrodków nie posiada zaś dostępnej dla osób niewidomych strony internetowej⁴².

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842.

⁴² Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r., XI.518.1.2019.AS, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministrów%20w%20sprawie%20nowelizacji%20ustawy%20o%20przeciwdziałaniu%20przemocy%20w%20rodzinie.pdf>.

Do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nadal niedostosowane są przepisy związane z realizacją praw osób pokrzywdzonych przestępstwem. Konwencja Antyprzemocowa nakłada na państwa wiele obowiązków w tym zakresie, które pokrywają się z nałożonymi na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązkami wynikającymi z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW⁴³. W szczególności procedura karna nie uwzględnia obecnie potrzeb osób z niepełnosprawnością intelektualną – w zakresie wykorzystania alternatywnych metod komunikacji, dostosowania pouczeń, używania języka łatwego do czytania i rozumienia, a także potrzeb osób głuchych, którym zapewnione jest wsparcie tłumacza języka migowego jedynie na sali sądowej, ale już nie w kontakcie w obrońcą lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

4) Zastrzeżenia i deklaracje interpretacyjne zgłoszone przy ratyfikacji Konwencji Antyprzemocowej

Oświadczeniem rządowym z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.⁴⁴ podano do wiadomości, że przy składaniu dokumentu ratyfikacyjnego Rzeczpospolita Polska złożyła szereg deklaracji i zastrzeżeń.

Złożone przez rząd zastrzeżenia, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konwencji Antyprzemocowej, są ważne przez 5 lat od dnia wejścia w życie Konwencji. Zastrzeżenia mogą być odnawiane na okresy tej samej długości. Konwencja weszła w życie dnia 1 sierpnia 2015 r., zastrzeżenia i deklaracje były zatem ważne do dnia 1 sierpnia 2020 r. Zgodnie jednakże z art. 79 ust. 2 Konwencji Antyprzemocowej w sytuacji, w której Strona Konwencji nie dokona notyfikacji utrzymania, zmiany lub wycofania swojego zastrzeżenia, zostaje ono uznane za automatycznie przedłużone na 6 miesięcy. Wobec niezłożenia przez Pana notyfikacji dotyczącej złożonych zastrzeżeń przed upływem 5-letniego terminu, zastrzeżenia złożone

⁴³ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57.

⁴⁴ Dz. U. poz. 962.

przez polski rząd zostały automatycznie przedłużone do dnia 1 lutego 2021 r. Brak notyfikacji co do zamiaru utrzymania lub zmiany zastrzeżenia przed upływem tego okresu spowoduje wygaśnięcie zastrzeżenia. W mojej ocenie wszystkie zastrzeżenia, a także deklaracja interpretacyjna, powinny zostać przez rząd wycofane.

Polski rząd złożył następujące zastrzeżenia:

- do art. 30 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska na podstawie art. 78 ust. 2 zastrzega, że będzie stosować art. 30 ust. 2 Konwencji wyłącznie w stosunku do pokrzywdzonych będących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz w trybie własnego prawa krajowego”;
- do art. 44 ust. 1 lit. e: „Rzeczpospolita Polska na podstawie art. 78 ust. 2 tiret drugie zastrzega, że nie będzie stosować postanowień Konwencji w przypadku, kiedy przestępstwo popełnione zostało przez osobę z miejscem stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”;
- do art. 55: „Rzeczpospolita Polska uznaje zgodnie z art. 78 ust. 2 Konwencji, że obowiązek wszczynania postępowania z urzędu, o którym mowa w art. 55 Konwencji, w zakresie przestępstw określonych w art. 35 Konwencji, nie dotyczy drobnych przestępstw”;
- do art. 58: „Rzeczpospolita Polska na podstawie art. 78 ust. 2 tiret czwarte zastrzega, że nie będzie stosować art. 58 Konwencji wobec przestępstw przewidzianych w art. 37, 38 i 39 tej Konwencji”.

Zgodnie z art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁴⁵ zastrzeżenia nie mogą być niezgodne z przedmiotem i celem traktatu. Powyższe zastrzeżenie należy zatem ocenić pod kątem spełnienia tego kryterium.

Pierwsze zastrzeżenie oznacza, że Polska wypłaci odszkodowanie za poważne uszkodzenie ciała lub uszczerbek na zdrowiu w sytuacji, w której nie jest możliwe uzyskanie go od sprawcy, wyłącznie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz „w trybie własnego prawa krajowego”.

⁴⁵ Dz. U. z 1992 r. Nr 74, poz. 439.

W raporcie wyjaśniającym do Konwencji zwrócono uwagę na to, że wiele osób doświadczających różnych form przemocy, o których mowa w Konwencji, może nie posiadać obywatelstwa państwa, na którego terenie popełniono przestępstwo; możliwość ubiegania się o przyznanie odszkodowania powinna zostać rozszerzona na osoby niebędące obywatelami (pkt 172). Wyłączenie możliwości uzyskania odszkodowania wyłącznie wobec migrantek narusza zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 4 ust. 3 Konwencji Antyprzemocowej, zgodnie z którym wdrażanie postanowień Konwencji powinno być zapewnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe czy status uchodźcy, migranta lub inny. Zastrzeżenie to związane jest z ograniczeniami w prawie polskim – art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych⁴⁶ ogranicza przyznanie kompensaty do osób pokrzywdzonych czynami zabronionymi mających miejsce stałego pobytu na terytorium Polski lub na terytorium innego państwa członkowskiego. Ze względu na niezgodność zastrzeżenia z przedmiotem i celem Konwencji Antyprzemocowej, zasadne jest jego nieprzedłużanie, a także odpowiednia nowelizacja przepisów prawa krajowego uniemożliwiających uzyskanie odszkodowania zastępczego migrantkom.

Drugie zastrzeżenia oznaczają, że Polska nie będzie ścigać sprawców niebędących obywatelami polskimi, zamieszkałymi w Polsce, jeśli przestępstwo wymienione w Konwencji zostało popełnione poza jej terytorium, poza pokładem statku pływającego pod polską banderą lub poza pokładem statku powietrznego zarejestrowanego w Polsce. Tymczasem art. 44 Konwencji nakłada na państwo obowiązek uznania swojej właściwości, jeśli przestępstwo zostało popełnione na jego terytorium, na pokładzie statku pływającego pod banderą danej Strony lub na pokładzie samolotu zarejestrowanego zgodnie z przepisami prawa danej Strony; lub przez ich obywatela, lub przez osobę zamieszkałą na terytorium danej Strony. Zasadne jest rozważenie wycofania także tego zastrzeżenia. Zgodnie bowiem z przepisami Kodeksu karnego dotyczącego ścigania przestępstw popełnionych za granicą, ustawę karną polską stosuje się do cudzoziemca w razie popełnienia przez niego za granicą przestępstwa, do którego ścigania Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana na mocy umowy międzynarodowej (art. 113 Kodeksu karnego). Polskie przepisy nie ograniczają zatem możliwości ścigania

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 325.

cudzoziemca – sprawcy przestępstw, o których mowa w Konwencji Antyprzemocowej – i nie uzależniają jurysdykcji od jego stałego miejsca zamieszkania w Polsce. Tym bardziej niezasadne wydaje się nakładanie takiego ograniczenia poprzez utrzymanie tego zastrzeżenia.

Trzecie zastrzeżenie oznacza, że obowiązek wszczynania z urzędu postępowań w sprawie przestępstwa polegającego na umyślnym dopuszczeniu się aktów przemocy fizycznej wobec innej osoby nie dotyczy „drobnych przestępstw”. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o ratyfikacji, chodzi tutaj o przewidziane w prawie polskim ściganie z oskarżenia prywatnego przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej z art. 217 § 3 Kodeksu karnego. Nie podano jednakże żadnego dalszego uzasadnienia. Zastrzeżenie to wydaje się usprawiedliwione jedynie obecnym brzmieniem przepisu prawa krajowego, trudno zatem ocenić jego zasadność, choć jest ona kwestionowana m.in. z tego powodu, że w praktyce naruszenie nietykalności cielesnej noszącej znamiona przemocy wobec kobiet kwalifikowane są jako znęcanie się⁴⁷.

Czwarte zastrzeżenie oznacza, że Polska nie zapewnia, aby termin przedawnienia przestępstwa z art. 37, 38 i 39 Konwencji umożliwiał skuteczne wszczęcie ścigania po osiągnięciu przez ofiarę pełnoletności. Podobnie jak w przypadku zastrzeżenia do art. 55 Konwencji Antyprzemocowej, w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji wskazano jedynie, że przepisy prawa krajowego przewidują tylko przedłużenie terminu przedawnienia w przypadku przestępstw seksualnych, którymi pokrzywdzony może być małoletni. Tymczasem przedłużony termin przedawnienia powinien oczywiście dotyczyć także innych przestępstw konwencyjnych, biorąc pod uwagę, że zazwyczaj ich sprawcą jest członek rodziny, od którego małoletni jest zależny⁴⁸.

Wreszcie krótko odnosząc się do zgłoszonej deklaracji interpretacyjnej, zgodnie z którą „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że będzie stosować Konwencję zgodnie z zasadami i przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, także tę deklarację należy moim zdaniem wycofać. Tego rodzaju deklaracja jest oczywiście niezgodna z normą zwyczajową, wyrażoną także w art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którym strona

⁴⁷ E. Zielińska, *Konwencja...*, s. 58.

⁴⁸ E. Zielińska, *Konwencja...*, s. 59.

nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

IV. Podsumowanie

Konwencja Antyprzemocowa pozostaje w mojej ocenie kluczowym instrumentem służącym przeciwdziałaniu przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej w Polsce. Nawet jej wypowiedzenie czy uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niektórych jej przepisów za niezgodne z Konstytucją nie zwolni Pana z obowiązku zrealizowania wynikających z niej standardów ochrony praw człowieka osób doświadczających tego rodzaju przemocy. Skala przemocy ze względu na płeć jest alarmująca, a system jej przeciwdziałania obciążony licznymi niedoskonałościami. Z tego powodu niezbędne są dalsze zmiany w przepisach polskiego prawa, mające na celu:

- umożliwienie Policji wydania natychmiastowego zakazu kontaktowania się z osobą pokrzywdzoną przemocą i zbliżania się do niej;
- zapewnienie dostępu do środków ochrony prawnej przez osoby doświadczające wszystkich form przemocy, o których mowa w Konwencji – w szczególności przemocy ekonomicznej, ze strony byłego partnera lub męża, z którym osoba doświadczająca przemocy już nie zamieszkuje, dyskryminacji ze względu na płeć, w tym molestowania seksualnego;
- kryminalizację przemocy psychicznej, do której dochodzi poza rodziną, i zgwałcenia, jako współżycia, do którego doszło bez zgody osoby pokrzywdzonej; ustanowienie przestępstwa zmuszania osoby dorosłej lub dziecka do zawarcia związku małżeńskiego lub zwabiania na terytorium innego państwa z zamiarem zmuszenia do zawarcia małżeństwa i przestępstwa okaleczania żeńskich narządów płciowych;
- zapewnienie migrantkom doświadczającym przemocy pełnej gwarancji uzyskania autonomicznego zezwolenia pobytowego – niezależnie od pozostawania w związku ze sprawcą przemocy – i równego dostępu do świadczeń pomocowych; wskazanie prześladowań ze względu na płeć jako uzasadnienia przyznania ochrony międzynarodowej;

- zapewnienie dostępu do usług wsparcia – w szczególności poradnictwa psychologicznego i prawnego – w okresie pandemii i w sposób umożliwiający skorzystanie z niego kobietom z różnego rodzaju niepełnosprawnościami;
- zapewnienie kobietom z niepełnosprawnościami doświadczającym przemocy ze względu na płeć realizacji praw osób pokrzywdzonych przestępstwem;
- wycofanie zastrzeżeń i deklaracji interpretacyjnej złożonych do Konwencji Antyprzemocowej, których ważność wygasa 1 lutego 2021 r.

Niezależnie od omówionych przeze mnie luk prawnych, poza ramami mojego wystąpienia pozostaje wdrożenie licznych środków pozaprawnych mających na celu realizację standardów wynikających z Konwencji:

- konieczność przyjęcia kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć;
- zapewnienie, że każda jednostka samorządu terytorialnego opracowała diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie i program jej przeciwdziałania;
- zwiększanie świadomości społecznej i podejmowanie działań edukacyjnych na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć;
- zapewnienie finansowania organizacji pozarządowych udzielających profesjonalnego wsparcia osobom doświadczającym przemocy;
- stałe prowadzenie szkoleń dla członków służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy ze względu na płeć, a także organów ścigania i sędziów;
- zwiększenie wysiłków na rzecz pracy ze sprawcami przemocy ze względu na płeć;
- cykliczne badanie zjawiska przemocy ze względu na płeć i skuteczności środków jej przeciwdziałania.

Polskim kobietom nie zagraża Konwencja Antyprzemocowa, wokół której kierowany przez Pana rząd prowadzi kampanię dezinformacyjną opartą na celowej błędnej interpretacji i fałszywym przedstawianiu jej treści opinii publicznej. Polskim kobietom zagrażają wieloletnie zaniechania rządzących w zakresie stworzenie kompleksowego, spójnego

i efektywnego systemu przeciwdziałania i zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Panie Premierze, wiele nas może dzielić i dzieli, ale uważam, że są sprawy, które powinny być rozwiązywane ponad politycznymi podziałami. Zdrowie i życie ludzi, szczęście rodziny, to wartości, które powinny być bliskie każdemu i każdej. Piszę do Pana nie tylko jako Posłanka Parlamentu Europejskiego, była Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, od 21 lat obrończyni praw człowieka kobiet, ale przede wszystkim jako kobieta, osoba, która też doświadczyła przemocy, Polka, która wierzy, że państwo, rząd, instytucje publiczne zawsze były solidarne z osobami doświadczającymi przemocy. Panie Premierze, mam nadzieję, że mój list przeczyta Pan osobiście. Przekona się Pan, że tam nie ma ideologii, spraw, które mogą nas dzielić. Panie Premierze, jeżeli potrzebuje Pan i Pana zespół więcej informacji i pomysłów, jak skutecznie chronić kobiety przed przemocą domową, to ja i cały mój zespół jesteśmy do Pana dyspozycji. Zróbmy wszystko, aby ani jedna kobieta więcej nie doświadczała przemocy i strachu o swoje życie i zdrowie. Zróbmy wszystko, aby Polki mogły czuć się bezpiecznie we własnych domach!

Z wyrazami szacunku,
Sylwia Spurek