

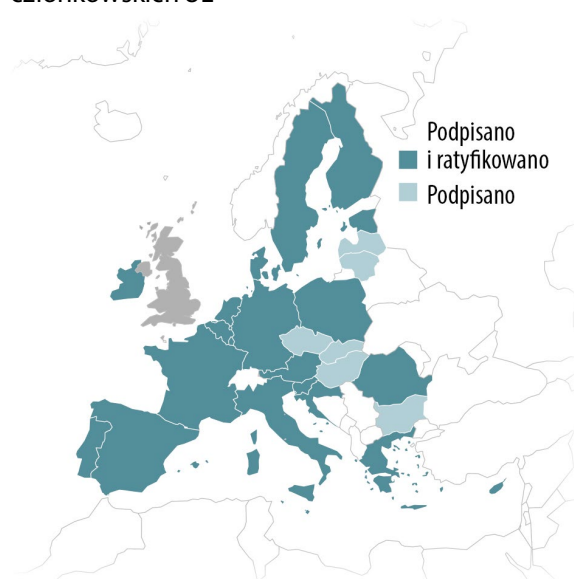
Przystąpienie Unii do konwencji stambulskiej

25 stycznia 2023 r. Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM) oraz Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) wspólnie przyjęły znaczną większością głosów sprawozdanie okresowe w sprawie przystąpienia UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej). W sprawozdaniu wezwano, by Unia Europejska (UE) szybko ją ratyfikowała i zauważono, że opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 2021 r. umożliwiała UE przystąpienie do konwencji nawet w przypadku braku porozumienia między państwami członkowskimi. Brak konsensusu w Radzie był jak dotąd przeszkodą dla ratyfikacji, jednak szwedzka prezydencja Rady uznała ją za jeden ze swoich priorytetów.

Czym jest konwencja stambulska?

Przyjęta w 2011 r. [Konwencja](#) Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (nazywana konwencją stambulską) weszła w życie w 2014 r. Określono w niej normy dotyczące zapobiegania i ścigania przemocy ze względu na płeć oraz ochrony ofiar i osób zagrożonych taką przemocą i zapewnienia im odpowiedniego wsparcia. Przemocze ze względu na płeć obejmuje przestępstwa, na które w niewspółmiernym stopniu są narażone kobiety, np. gwałt, uporczywe nękanie i przemoc domowa. Konwencja stambulska zobowiązuje państwa-strony do przyjęcia środków, począwszy od podnoszenia świadomości i gromadzenia danych, a skończywszy na środkach prawnych dotyczących kryminalizacji różnych form przemocy. Definiuje i penalizuje szereg form przemocy wobec kobiet, w tym przemoc fizyczną, seksualną oraz psychologiczną, nękanie, molestowanie seksualne, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusowe małżeństwo, wymuszoną aborcję i przymusową sterylizację. Koncentruje się ona również na zapobieganiu przemocy przez zobowiązanie stron do inwestowania w edukację, szkolenia dla ekspertów i programy leczenia dla sprawców. Zapewnia ochronę ofiar, zobowiązując państwa do stworzenia odpowiednich służb wsparcia. Uwzględniono w niej również kwestię przemocy ze względu na płeć w kontekście azylu i migracji.

Konwencja stambulska – status ratyfikacji wśród państw członkowskich UE



Źródło: Rada Europy [Karta podpisów i aktów ratyfikacji traktatu 210](#) (stan na styczeń 2023 r.).

Przystąpienie Unii do konwencji stambulskiej

W przypadku ratyfikacji konwencja byłaby drugim międzynarodowym traktatem dotyczącym praw człowieka, którego stroną jest UE. Unia jest już stroną [Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych](#), którą ratyfikowała w grudniu 2010 r., kilka lat wcześniej, niż uczyniły to wszystkie państwa członkowskie UE (2018 r.).

Zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie mają kompetencje w dziedzinach objętych konwencją stambulską, a Unia uczestniczyła w negocjacjach w sprawie konwencji jako obserwator. Choć wszystkie państwa członkowskie UE podpisały konwencję stambulską, ratyfikowało ją zaledwie 21 krajów. Spośród nich Polska [ostrzegła](#), że może się wycofać z konwencji. Sześć państw członkowskich UE (BG, CZ, HU, LV, LT i SK) nie ratyfikowało konwencji, powołując się na brak pewności prawa i jej niezgodność z krajowymi ramami konstytucyjnymi. [Eksperci](#) wskazują na kilka kwestii, które mają wpływ na debatę w tych państwach, choć [próbowano](#) je obalić jako bezpodstawne: definicja i stosowanie terminu „płeć społeczno-kulturowa” w konwencji; przepis zobowiązujący państwa-strony, by na wszystkich poziomach kształcenia zapewniły nauczanie o „niestereotypowych rolach społeczno-kulturowych”; domniemana stronniczość konwencji wobec mężczyzn; do tego zarzuty, że zagraża ona suwerenności państw.



Procedurę zawierania umów międzynarodowych w dziedzinach innych niż handel (UE posiada wyłączną kompetencję w dziedzinie handlu) określono w art. 218 tytułu V [Traktatu o funkcjonowaniu UE](#). Na podstawie zalecenia Komisji lub wysokiego przedstawiciela Rada upoważnia do rozpoczęcia negocjacji, mianuje negocjatora Unii, przyjmuje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisania umów i je zawiera. W trakcie całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, jeżeli umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność. W praktyce [stara się](#) również o jednomyślność, gdy nie wymaga tego prawo. Zgoda Parlamentu Europejskiego jest wymagana m.in. do [przystąpienia](#) UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także w „dziedzinach, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego”.

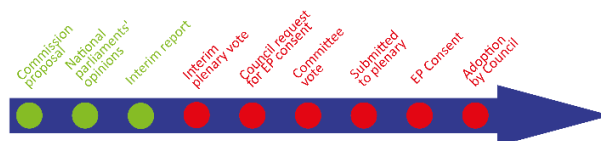
Komisja przedstawiła Radzie [odpowiednie przepisy](#) w 2016 r. Rada postanowiła podzielić projekt decyzji w sprawie podpisania konwencji na dwie decyzje dotyczące odpowiednio współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz azylu i zasady non-refoulement. Dzięki temu Irlandia i Dania uzyskałyby zwolnienie z odpowiednich przepisów, zgodnie z załączonymi do Traktatów protokołami odpowiednio [nr 21](#) i [nr 22](#). W maju 2017 r. Rada przyjęła dwie decyzje w sprawie podpisania w imieniu UE konwencji w odniesieniu do [współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych](#) (2017/865) oraz [azylu i zasady non-refoulement](#) (2017/866). UE podpisała konwencję 13 czerwca 2017 r. Zgodnie z motywami decyzji Rady przystąpienie UE do konwencji służy zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn, co jest podstawowym celem i wartością UE, a także utrzymaniu praw człowieka przysługujących kobietom i zwalczaniu dyskryminacji, które również są celami zapisanymi w Traktatach.

Ratyfikacja utknęła w martwym punkcie ze względu na brak pewności w odniesieniu do podstawy prawnej, co ma wpływ na dwie kluczowe kwestie: procedurę ustawodawczą wymaganą do ratyfikacji (jednomyślność lub większość kwalifikowana) i zakres przystąpienia UE do konwencji. UE może przystąpić jedynie do tych części konwencji, które obejmują obszary jej kompetencji dzielonych lub wyłącznych. W rezolucji z [4 kwietnia 2019 r.](#) Parlament Europejski postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) o opinię w sprawie wyboru odpowiedniej podstawy prawnej. Trybunał wydał ją [6 października 2021 r.](#) Wyjaśniono w niej, że jednomyślność nie jest konieczna (ponieważ zakres konwencji podlega zwykłej procedurze ustawodawczej) oraz że UE nie musi czekać z rozpoczęciem ratyfikacji, aż wszystkie państwa członkowskie przyjmą konwencję, chociaż w praktyce Rada może odroczyć decyzję o dążeniu do konsensusu. Trybunał stwierdził, że właściwą podstawą prawną są [art. 78 ust. 2](#) dotyczący azylu i zasady non-refoulement, [art. 82 ust. 2](#) i [art. 84](#) dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, a także [art. 336](#) TFUE dotyczący obowiązków instytucji i administracji publicznej UE. W związku z tym Trybunał potwierdził [swobodę](#) Rady w zakresie wyboru wąskiej podstawy prawnej, która ograniczyłaby przystąpienie UE do jej wyłącznej kompetencji zewnętrznej (określonej w [art. 3 ust. 2](#) TFUE) zamiast szerokiego przystąpienia, którego domagał się Parlament w rezolucjach z 2017 r. i 2019 r.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Parlament [wielokrotnie apelował](#) o przystąpienie UE do konwencji stambulskiej i o jej ratyfikację przez poszczególne państwa członkowskie. We wrześniu 2017 r. przyjął [rezolucję tymczasową](#) na podstawie sprawozdania Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM), w której odniósł się przychylnie do podpisania konwencji przez UE. W [rezolucji z 2019 r.](#) Parlament potępił kampanie przeciwko konwencji odwołujące się do „celowo błędnych interpretacji” i wezwał do przyjęcia kompleksowego aktu prawnego UE dotyczącego przemocy ze względu na płeć. 25 stycznia 2023 r. komisje FEMM i LIBE (stanowiąc wspólnie na podstawie art. 58 Regulaminu) [przyjęły](#) znaczną większością głosów (68 głosów za, 3 głosy przeciw i 13 głosów wstrzymujących się) sprawozdanie okresowe w sprawie przystąpienia UE do konwencji. W sprawozdaniu podkreślono decyzję TSUE rozstrzygającą kwestię braku pewności prawa i umożliwiającą Radzie rozpoczęcie procesu ratyfikacji, a także odnotowano pozytywne skutki przystąpienia UE do konwencji. Wezwano w nim do konstruktywnego dialogu, aby rozwiązać obawy państw członkowskich i wyjaśnić mylące interpretacje. W sprawozdaniu podkreślono, że przystąpienie UE do konwencji stambulskiej nie zwalnia państw członkowskich z jej ratyfikacji na szczeblu krajowym. Opowiedziano się w nim również za kompleksową i zintegrowaną reakcją na przemoc ze względu na płeć, wykraczającą poza wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych.

Wstępne sprawozdanie: [2016/0062R\(NLE\)](#); komisje przedmiotowo właściwe: FEMM i LIBE (art. 58); sprawozdawcy: Arba Kokalari (PPE, Szwecja), Łukasz Kohut (S&D, Polska). Więcej informacji można znaleźć w [notatce „W skrócie”](#) na temat konwencji stambulskiej (listopad 2022 r.).



Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i członkach personelu parlamentarnego. Zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu. Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niekomercyjnych jest dozwolone, pod warunkiem że podane zostanie źródło, a Parlament Europejski zostanie wcześniej powiadomiony i otrzyma egzemplarz publikacji. © Unia Europejska, 2023.