

**Głos Niezależnego Związku Zawodowego  
Pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Opolu  
w sprawie Konwencji Stambulskiej**

**W s t ę p**

Od kilku miesięcy jesteśmy świadkami politycznej jak i społecznej dyskusji na temat wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Stambulskiej. Ten międzynarodowy dokument będący Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r., przyjęty przez 45 państw oraz Unię Europejską, został przez Polskę podpisany w 2012 r. a następnie uroczystie ratyfikowany w 2015 r. przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. Mając na uwadze fakt, że zjawisko przemocy wobec kobiet i jej skutków w naszym kraju jest niestety wciąż ogromnym problemem dziwić może stanowisko polskich władz, które bagatelizuje znaczenie Konwencji Stambulskiej i pragnie ją zastąpić traktatem broniącym praw rodziny, twierdząc iż Konwencja jest szkodliwa dla polskiej rodziny i kultury<sup>1</sup>. Tak śmiałe stanowisko w tym temacie, zmusza nas do przeanalizowania, jakie wartości, cele i rozwiązania niesie ze sobą Konwencja i czy państwo polskie może bez niej skutecznie funkcjonować w zakresie obrony praw kobiet.

Należy zauważyć, że przemoc może mieć wszelakie oblicze, począwszy od tej najbardziej widocznej przemocy fizycznej, seksualnej po tą, która jest często lekceważoną jak przemoc psychiczna czy ekonomiczna. Przemoc ta może dotknąć każdego w sferze nie tylko publicznej, ale także prywatnej, dlatego głównym celem Konwencji jest zobowiązanie przyjmującej jej stron do działań edukacyjnych i profilaktycznych zapobiegających przemocy zwłaszcza wśród kobiet, a w przypadku jej wystąpienia do udzielenia kompleksowej pomocy ofierze. Można zauważyć, że Konwencja Stambulska upatruje przyczyny powstawania przemocy wobec kobiet i dziewcząt w braku równouprawnienia i dyskryminacji ze względu na płeć, co często ma podłoże kulturowe. Jednakże, przeciwnicy Konwencji podnoszą ten sam argument co do samej Konwencji, uważają bowiem, że jej tekst świadczy o dyskryminacji mężczyzn, którzy to również padają ofiarami przemocy, w tym także przemocy domowej ze strony kobiet. Jest to bardzo mylne założenie, ponieważ jak wskazuje art. 4 Konwencji, należy podejmować wszelkie działania, by „promować i chronić prawa wszystkich” w celu prowadzenia życia wolnego od wszelkiej przemocy. Prawdą jest natomiast, że Konwencja w tym samym artykule podkreśla, że przy realizacji jej celów powinno mieć na uwadze szczególnie prawa kobiet. Wynikać to może głównie z badań i statystyk, które wciąż wskazują na tendencję, że ofiarami przemocy są znacznie częściej kobiety. Co przerażające, badania pokazują, że w 2019 r. w Polsce aż 227 tys. kobiet oraz 39 tys. mężczyzn było ofiarami przemocy domowej, z czego to 16,6 tys. zatrzymanych sprawców było mężczyznami, a 606 kobietami<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://oko.press/polski-rzad-chce-zastapic-konwencje-stambulska-traktatem-ktory-zakaze-aborcji-i-malzenstw-jednoplciowych/>

<sup>2</sup> [https://www.rpo.gov.pl/pl/raport\\_1/364](https://www.rpo.gov.pl/pl/raport_1/364)

## KONWENCJA STAMBULSKA JAKO RATYFIKOWANA UMOWA MIĘDZYNARODOWA

Dla ukazania miejsca Konwencji Stambulskiej w polskiej hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa, trzeba najpierw poczynić analizę, jakiego rodzaju aktem normatywnym ona jest. Niewątpliwie to umowa międzynarodowa, która dodatkowo według Konstytucji RP wymaga ratyfikacji.

Aktu ratyfikacji dokonuje Prezydent RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Konstytucji RP<sup>3</sup>). Z punktu widzenia rodzaju procedury ratyfikacyjnej możemy wyróżnić jej następujące typy, w oparciu o postanowienia ustawy zasadniczej:

- a) wielka ratyfikacja (gdy przedmiot umowy spełnia przesłanki określone w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP);
- b) duża ratyfikacja (gdy przedmiot umowy spełnia kryteria określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP);
- c) mała ratyfikacja (gdy przedmiot umowy nie spełnia kryteriów określonych w art. (90 ust. 1 oraz 89 ust. 1 Konstytucji RP).

**W związku z powyższym, Konwencja Stambulska przeszła proces „dużej ratyfikacji”, który polega na tym, że Prezydent RP ratyfikuje umowę dopiero po uzyskaniu zgody parlamentu (zarówno Sejmu, jak i Senatu), wyrażonej w ustawie zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów). Art. 89 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje przeprowadzenie takiej procedury w sytuacjach, gdy umowa międzynarodowa reguluje kwestie związane z pięcioma następującymi obszarami:**

- a) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
- b) **wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;**
- c) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- d) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- e) **spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.**

Umowa międzynarodowa, będąca przedmiotem niniejszego opracowania, spełnia kryteria wskazane w lit. b oraz e (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP). Tak więc Konwencja Stambulska została ratyfikowana 13 kwietnia 2015 r. ustawą z dnia 6 lutego 2015 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. Weszła ona w życie do polskiego systemu prawnego 1 sierpnia 2015 roku.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe nie mają prymatu w stosunku do ustaw. W hierarchii źródeł prawa zajmują niższą pozycję, a co za tym idzie, muszą być zgodne z ustawami. Wyjątkiem jest umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub referendum ogólnokrajowym, która ma pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami. Kolizja dotyczy przede wszystkim niezgodności treściowej umowy międzynarodowej i ustawy, oraz stwierdza się ją w toku stosowania prawa (zwłaszcza przed sądem).

## **POLSKA REGULACJA DOTYCZĄCA PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY I JEJ MIEJSCE W PORZĄDKU PRAWA OBOK KONWENCJI STAMBULSKIEJ**

W polskim porządku prawa obowiązuje również ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 218)<sup>4</sup>, powszechnie zwana „ustawą antyprzemocową”, która dotyczy kwestii związanych ze stosowaniem przemocy

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.), w skrócie cyt. jako Konstytucja RP.

<sup>4</sup> W skrócie cyt. jako u.p.p.r.

w podstawowej komórce społecznej jaką jest rodzina, nie wyłączając objęcia ochroną osób zajmujących wspólne mieszkanie będących w konkubinacie (związku nieformalnym), a także innych osób wspólnie zamieszkujących czy gospodarujących. Ponadto, polska regulacja swym zakresem podmiotowym obejmuje nie tylko kobiety (jak wynika z pełnej nazwy Konwencji Stambulskiej), ale wszystkich członków rodziny bez względu na płeć, jeżeli tylko dotyka ich zjawisko przemocy w rodzinie.

O randze niniejszego aktu normatywnego świadczy umieszczenie przez ustawodawcę przed jednostkami redakcyjnymi preambuły<sup>5</sup>, co odróżnia u.p.p.r. od innych ustaw zwykłych obowiązujących w polskim porządku prawnym. Zgodnie z nią, prawa człowieka zajmują naczelne miejsce w systemie prawa, tak więc ustawodawca stoi na straży poszanowania godności osobistej i innych dóbr, które są naruszane poprzez stosowanie przemocy.

Zgodnie z art. 1 u.p.p.r., regulacja swym zakresem przedmiotowym obejmuje zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zasady postępowania, zarówno wobec osób dotkniętych przemocą, jak i stosujących tę przemoc. Ponadto, konstytuuje ona podstawowe definicje legalne pojęć takich jak „przemoc w rodzinie” oraz „członek rodziny”.

Należy zauważyć, że na podstawie z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., zjawisko „**przemocy w rodzinie**” może polegać na umyślnym działaniu lub zaniechaniu występującym jednorazowo albo w sposób powtarzający się, które zagraża dobrom osobistym innych członków rodziny. Wynika z tego, iż osobami narażonymi na przemoc są podmioty, które funkcjonują w ramach rodziny, ale i nie tylko, co zostanie zaraz doprecyzowane.

Według art. 2 pkt 1 u.p.p.r. do katalogu „**członków rodziny**” należą: małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, jak również osoba pozostająca w związku konkubentkim, co ma związek z definicją „**osób najbliższych**” ujętą w przepisie art. 115 § 11 k.k.<sup>6</sup>, a także **inne osoby wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące** (art. 2 pkt 1 u.p.p.r. *in fine*). W związku z powyższym, definicja członków rodziny, którzy mogą być ofiarami przemocy domowej, jest niezwykle szeroka i nie wyklucza osób ze względu na płeć czy pozostawanie w związku formalnym, mimo posługiwaniem się nazwami tj. „przemoc w rodzinie”, czy „członek rodziny”, co wskazywałoby tylko na objęcie ochroną osób wyłącznie spokrewnionych.

Warto także wskazać, że mimo wejścia w życie polskiej ustawy antyprzemocowej wcześniej niż Konwencja Stambulska, na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, w przypadku kolizji ustawy zwykłej z umową międzynarodową, ta druga posiada pierwszeństwo stosowania, jeżeli tylko była ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

W kontekście zapowiedzi polskich władz wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej i domniemanym zagrożeniem stosowania przepisów antyprzemocowych w Polsce, jakoby miałyby dojść do szerzenia się braku pomocy dla ofiar przemocy (zwłaszcza kobiet), warto wspomnieć o ostatniej nowelizacji u.p.p.r.<sup>7</sup>, która wprowadziła zmiany obejmujące przepisy dotyczące ważnej instytucji walki z przemocą, a mianowicie „nakaz opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania” przez osobę stosującą przemoc w rodzinie. W tym zakresie doszło do następujących zmian:

- zwolniono z opłaty sądowej wnioskodawcę, który żąda eksmisji członka rodziny z powodu stosowania przez niego przemocy domowej;
- wprowadzono jednomiesięczny termin na rozpoznanie sprawy przez sąd, zarówno I instancji (liczony od dnia wpływu wniosku), jak i II instancji (od dnia przekazania akt wraz z apelacją);
- istnieje możliwość doręczania pism z sądu przez Policję czy Żandarmerię Wojskową, a ponadto jednostki te uzyskały nowe uprawnienia w zakresie wydawania „natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania lub zakazu zbliżania się do mieszkania i bezpośredniego otoczenia

<sup>5</sup> Treść preambuły z u.p.p.r.: „Uznając, 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, a także w celu zwiększania skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie stanowi się, co następuje (...)”.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.), w skrócie cyt. jako k.k.

<sup>7</sup> Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 956).

przez sprawcę przemocy”, w przypadku gdy powezmą informacje na temat stosowania przemocy, zwłaszcza w czasie dokonywania interwencji.

Analizując założenia niniejszej nowelizacji można śmiało rzec, że służą one zwiększeniu ochrony dla osób dotkniętych przemocą, tym samym zaostrzeniu rygoru prawnego wobec oprawców. Jednakże, istnieją wątpliwości, czy uprawnienia Policji i Żandarmerii Wojskowej w zakresie wydawania natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania nie będą nadużywane, oraz czy uda się sądom orzekać w czasie 1 miesiąca, ponieważ wprowadzony termin ma jedynie charakter instrukcyjny. Na dokładną ocenę efektywności wprowadzonych zmian w u.p.p.r. należy poczekać, albowiem według założeń nowelizacji<sup>8</sup> ewaluacja projektu może zostać dokonana po upływie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych przepisów. Póki co aktualne działania ustawodawcy sprawiają jednak wrażenie, że polskim władzom zależy na skutecznych środkach walki z przeciwdziałaniem przemocy.

### REAKCJA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Deklaracja wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej odbiła się szerokim echem nie tylko w gremiach politycznych, ale także wzbudziła zainteresowanie konstytucyjnego organu jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

W wystosowanym oświadczeniu<sup>9</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, dr hab. Adam Bodnar z zaniepokojeniem przyjął deklarację przedstawicieli Rady Ministrów jak również ich działania zmierzające do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zwanej *Konwencją Stambulską*. Rzecznik w swoim oświadczeniu podkreśla pozytywny wpływ Konwencji na polskie ustawodawstwo i sytuację osób pokrzywdzonych. Ponadto jak wskazuje Bodnar, pozytywnych aspektów funkcjonowania Konwencji jest więcej, a do najważniejszych należą:

- a) uruchomienie całodobowej linii dla osób doświadczających przemocy
- b) wprowadzenia specjalnego trybu przesłuchania osób wykorzystanych seksualnie
- c) wprowadzenie natychmiastowego policyjnego nakazu opuszczenia mieszkania przez sprawcę

W ocenie Rzecznika, Polska jest dopiero na początku drogi i nie chroni ona w sposób wystarczająco pokrzywdzonych oraz ofiar, z tego też powodu wskazał on listę 46 rekomendacji, których wdrożenie poprawi dramatyczną sytuację osób, które doświadczyły przemocy.

Dalsza część oświadczenia, odnosi się do powielania nieprawdziwych informacji dotyczących Konwencji Stambulskiej przez szeroko rozumianych przedstawicieli władzy publicznej. Jak wskazuje Bodnar, może to wynikać z niezajomości treści tego aktu, ale jest także przejawem braku szacunku dla osób pokrzywdzonych przemocą. Oświadczenie kończy się wezwaniem do zaprzestania podważania autorytetu Konwencji i zaniechania wszelkich prac zmierzających do jej wypowiedzenia. Ponadto Bodnar proponuje zorganizowanie wysłuchania parlamentarnego, które – prowadzone w atmosferze szacunku i solidarności z osobami pokrzywdzonymi – pozwoliłoby rozwiązać wątpliwości co do zakresu i celu Konwencji.

Wyżej zreferowane oświadczenie, nie jest jedynym działaniem, którego podjął się Rzecznik Praw Obywatelskich stając w obronie Konwencji Stambulskiej. Sporządzony został również alternatywny raport RPO<sup>10</sup> do *Sprawozdania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet*

<sup>8</sup> Ocena skutków regulacji [w:] Druk nr 279 Sejmu RP IX kadencji z dnia 11 marca 2020 r. dotyczący rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, s. 67, dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/50579853AD7D463DC12585340032C2C1/%24Fil e/279.pdf>

<sup>9</sup> Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich ws. planów wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-ws-planow-wypowiedzenia-konwencji-stambulskiej> (dostęp 09.04.2021)

<sup>10</sup> Raport Alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport\\_alternatywny\\_rpo\\_dla\\_grevio\\_czerwiec\\_2020.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf) (dostęp 09.04.2021)

*i przemocy domowej* w którym to Biuro Rzecznika szczegółowo odniosło się stanu przestrzegania postanowień Konwencji Stambulskiej w Polsce.

Ponadto na stronie internetowej RPO odnaleźć można interesującą broszurę<sup>11</sup> wydaną przez Biuro Rzecznika tłumaczącą sens i istotę funkcjonowania Konwencji. Zawiera ona odpowiedzi na listę najczęściej zadawanych pytań, w tym także na pojawiające się w przestrzeni publicznej *fake-newsy*. Wyżej wymienione działania, wskazują jednoznacznie na pozytywną opinię Rzecznika Praw Obywatelskich względem Konwencji Stambulskiej, jako ważnego i potrzebnego aktu prawnego.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

1. A. Kiełtyka, A. Ważny, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*. Komentarz, wyd. II, LEX 2015.
2. G. Wrona, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Komentarz, wyd. 1, Legalis 2019.
3. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
4. P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
5. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*. Komentarz, wyd. IV, LEX 2019.

### AKTY PRAWNE

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 218 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 6 lutego 2015 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 398).
5. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 956).

### INNE DOKUMENTY

1. Ocena skutków regulacji [w:] Druk nr 279 Sejmu RP IX kadencji z dnia 11 marca 2020 r. dotyczący rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, dostępny na stronie:  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/50579853AD7D463DC12585340032C2C1/%24File/279.pdf>

---

<sup>11</sup> Infografiki - Konwencja Stambulska - fakty i mity [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/konwencja\\_fakty\\_i\\_mity.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/konwencja_fakty_i_mity.pdf)  
(dostęp 09.04.2021)