KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.2.2017 r.
C(2017) 1094 final

Sz. Pan Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

cc. Sz. P. Marek ROCKI
Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
Senat
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku!

Komisja dziękuje niniejszym Senatowi za jego opinię w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej [COM(2016) 109 final] oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej [COM(2016) 111 final].

Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (zwanej dalej „konwencją") wpisuje się w działania Komisji mające na celu dalsze wykorzystanie działań politycznoprawnych Unii Europejskiej w walce z przemocą ze względu na płeć, która dotyka głównie kobiet.

Komisja pragnie wyjaśnić swoje stanowisko w sprawie pięciu aspektów poruszonych w opinii Senatu RP.

Komisja zaproponowała, aby Unia przystąpiła do konwencji w związku ze znaczną skalą zjawiska przemocy wobec kobiet w całej Unii Europejskiej. Świadczy o tym badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej przeprowadzone w 2014 r.[1]. W niedawnym badaniu Eurobarometr opublikowanym w listopadzie 2016 r.[2], w świetle opinii podzielanej przez wszystkie państwa członkowskie, podkreślono potrzebę działania w przypadku zachowania,

[1] http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report
[2] http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/search/violence/surveyKy/2115

za które we wszystkich państwach członkowskich grozi odpowiedzialność karna. Przemoc wobec kobiet jest niezgodna z podstawowymi wartościami Unii, do których należy poszanowanie godności osoby ludzkiej i praw człowieka, niedyskryminacja i równość kobiet i mężczyzn [art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)]. Unia jest zobowiązana do realizowania i propagowania tej wartości we wszystkich swoich działaniach (art. 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). W związku z tym Komisja jest zdania, że art. 6 konwencji odnoszący się do polityki uwzględniającej kwestie płci społeczno-kulturowej jest zgodny z celami politycznymi i założeniami Unii. Jednocześnie uważa, że art. 18 wspomnianej konwencji, który zawiera zobowiązania ogólne stron konwencji w obszarze ochrony i wsparcia, odzwierciedla podstawowe wartości, wynikające z Traktatów i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a konkretnie jej art. 1–6, 21, 23 i 24. W art. 49 ust. 2 konwencji zobowiązuje się strony do stosowania podejścia dostosowanego ze względu na płeć ofiar, w zakresie ich wspierania i ochrony przed dalszymi aktami przemocy, co Komisja uznaje za zgodne z tymi podstawowymi wartościami.

Konwencja opiera się na wartościach Unii, a jednocześnie stanowi całościowe i pragmatyczne narzędzie, uznane za odpowiednie, aby służyć jako nadrzędne ramy dla Unii i jej państw członkowskich w odniesieniu do istniejących strategii politycznych i działań prawnych skierowanych przeciwko przemocy wobec kobiet. Celem konwencji jest skuteczne eliminowanie skrajnych form przemocy wobec kobiet, w tym takiego zachowania jak gwałt, przymusowa aborcja i sterylizacja czy okaleczanie żeńskich narządów płciowych, których kryminalizacja wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich.

Przystąpienie do konwencji Komisja zaproponowała również ze względów prawnych. Unia uchwaliła znaczny zbiór przepisów ustawodawczych w obszarach objętych konwencją. W przypadku niektórych z tych obszarów Komisja uważa, że Unia posiada wyłączne kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej. Stanowisko to zostało potwierdzone w trakcie negocjacji prowadzonych w Radzie. W związku z tym podpisanie i zawarcie konwencji przez UE jest niezbędne przy jednoczesnej ratyfikacji przez państwa członkowskie Unii.

Komisja zgadza się z opinią Senatu, że konwencja grupuje działania należące do wielu dziedzin i wymaga wielopoziomowego podejścia. W uzasadnieniu wniosku wyszczególniono obszary objęte konwencją, w których Unia posiada kompetencje. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w przypadku gdy konwencja służy wielu celom, proponowany instrument musi być oparty na głównym lub dominującym elemencie składowym[3]. Jest nim kwestia ochrony ofiar przestępstw (art. 82 ust. 2 TFUE) i powiązane działania związane z promowaniem zapobiegania przestępczości (art. 84 TFUE). Komisja pragnie przypomnieć, że określenie podstaw prawnych jest wciąż przedmiotem ustaleń w Radzie i jest powiązane z zakresem, w jakim strony przystąpią do konwencji. Jeśli chodzi o dziedzinę edukacji, o której mowa w opinii Senatu, Komisja zwraca uwagę Senatu na uzupełniający charakter działań Unii w tych dziedzinach, przy pełnym poszanowaniu odpowiedzialności państw członkowskich za treść nauczania (art. 165 TFUE).

Komisja nie może wypowiadać się na temat opinii Senatu co do zgodności przepisów konwencji dotyczących zwalczania stereotypów z przepisami konstytucji Rzeczpospolitej

[3] Sprawa C-377/12 Komisja przeciwko Radzie, pkt 34.

Polskiej, pragnie jednak podkreślić, że stereotypy są powszechnie uznawane za istotną przyczynę nierówności oraz że odzwierciedlają one postrzeganie i tolerowanie przemocy wobec kobiet w społeczeństwie.

Jeśli chodzi o skutki przystąpienia Unii Europejskiej do konwencji, Komisja przypomina, że konwencja może mieć wpływ na porządek prawny Unii tylko w zakresie przystąpienia Unii, które samo w sobie jest ograniczone do dziedziny istniejących kompetencji Unii zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Z art. 216 ust. 2 TFUE wynika, że we wspomnianych granicach przepisy konwencji staną się częścią porządku prawnego Unii i będą wiążące dla jej instytucji i państw członkowskich, w związku z czym będą podlegały wykładni Trybunału Sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o pracę organu monitorującego (Grupa ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – GREVIO), o którym wspomina Senat, organ ten jest, na mocy art. 66 ust. 1 konwencji, zobowiązany do działania w oparciu o zobowiązania wynikające z konwencji. Mimo niewiążącego charakteru wniosków GREVIO Unia będzie zobowiązana do brania pod uwagę jego zaleceń w takim zakresie, w jakim odnoszą się one do wprowadzania w życie przepisów objętych zakresem przystąpienia.

Powyższe stwierdzenia są oparte na wstępnym wniosku przedstawionym przez Komisję zgodnie z procedurami, o których mowa w art. 218 ust. 5 i 6 TFUE, wymagającymi działania Parlamentu Europejskiego i Rady.

Komisja ma nadzieję, że powyższe wyjaśnienia stanowią odpowiedź na kwestie poruszone przez Senat i liczy na dalszy dialog polityczny w przyszłości.

Z poważaniem

Frans Timmermans
Pierwszy Wiceprzewodniczący

Věra Jourová
Członek Komisji