

Warszawa, 23 listopada 2023 r.

BAS-WAPEiM-100/23

CIĘŻKARSKA LEON SZEFANO

L.dz. DS. M20. 432. 2023 (2)

Data wpływu 23. 11. 2023

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
obywatelskiego projektu ustawy „Tak dla rodziny, nie dla gender”
(pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Marek Jurek)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektowanej ustawy jest wyrażenie zgody na wypowiedzenie przez Prezydenta RP Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej podpisanej w Stambule, 11 maja 2011 r., zwanej dalej Konwencją lub Konwencją stambulską¹, a także opracowanie projektu nowej konwencji w zakresie ochrony „rodziny i ich członków przed negatywnymi zjawiskami, w tym zjawiskami przemocowymi” (preambuła).

Projektowana ustawa obejmuje obszerną preambułę i trzy artykuły. W preambule wskazuje się na konstytucyjne wartości rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa oraz powiązanie z nimi obowiązków władz publicznych, konstytucyjną ochronę praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami oraz dobro dziecka, konstytucyjną gwarancję

¹ Council of Europe Treaty Series/Conseil de l'Europe. Série des traités nr 210. Zob. tekst Konwencji w językach oficjalnych (angielskim i francuskim), a także dokumenty z nią związane (Sprawozdanie wyjaśniające, zastrzeżenia i deklaracje państw, które podpisały Konwencję lub stały się jej stronami) oraz informacja o statusie prawnym Konwencji dostępne w elektronicznej bazie danych Rady Europy pod adresami: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=210&CM=8&DF=27/11/2014&CL=ENG/>
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&CM=8&NT=210&DF=27/11/2014> Dokumentacja Konwencji dostępna jest tam również w językach niemieckim, rosyjskim i włoskim.

równego traktowania kobiet i mężczyzn, umożliwiającą podział obowiązków rodzicielskich według ich decyzji, z uwzględnieniem dopełniających się ról kobiet i mężczyzn, wreszcie na potrzebę wzmocnienia rozwiązań organizacyjnych istniejących w prawie polskim i powtórzonych w Konwencji. Podkreśla się też znaczenie silnych więzi rodzinnych w zakresie profilaktyki zjawisk patologicznych, w tym przemocowych. Ponadto dokonuje się tutaj negatywnej oceny obowiązującej Konwencji jako aktu nieefektywnego, nacechowanego rozwiązaniami ideologicznymi, które nie tylko nie służą zamierzonej ochronie, ale nasilają zjawiska przemocowe (dodatkowe racje leżące u podstaw krytycznej oceny Konwencji znajdują się w uzasadnieniu). W preambule wskazuje się też z jednej strony na konieczność wypowiedzenia Konwencji, z drugiej utrzymania w mocy rozwiązań zawartych w rozdz. IV-VI Konwencji [IV – Ochrona i wsparcie (art. 18-28), V – Prawo materialne (art. 29-48), VI – Dochodzenie, ściganie, prawo proceduralne i środki ochronne (art. 49-58)].

W art. 1 projektu wyraża się zgodę na wypowiedzenie Konwencji. W art. 2 tworzy się Zespół do spraw opracowania założeń międzynarodowej konwencji o prawach rodziny o statusie organu doradczego Prezesa Rady Ministrów, określa się jego kadencję (3 lata), kompetencje (w gruncie rzeczy składniki materialne treści przyszłych założeń konwencyjnych) i skład (rządowo-obywatelski) oraz ustala tryb działania Zespołu i efekt końcowy jego prac (założenia konwencji).

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu). Do projektu dołączono uzasadnienie.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

1. Projekt ustawy w art. 1 przewiduje wypowiedzenie Konwencji stambulskiej. Konwencja ta została otwarta do podpisu i zawarcia dla państw członkowskich i Unii Europejskiej (art. 75: Podpisanie i wejście w życie). Spośród państw członkowskich Konwencją zwiazały się Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Włochy. Część z nich złożyła zastrzeżenia i/lub deklaracje interpretacyjne (Belgia, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia, Szwecja). Ponadto niektóre złożyły sprzeciwy do zastrzeżeń złożonych przez inne państwa członkowskie (np. sprzeciwy zwykłe Austrii, Finlandii, Niderlandów i Szwecji wobec zastrzeżenia Polski). Nie są stroną Konwencji Bułgaria, Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja i Węgry (są one jednak sygnatariuszami Konwencji; stan na 22 listopada 2023 r.). Rozwiązanie takie było możliwe z uwagi na brak klauzuli subordynacyjnej, która uzależniałaby podpisanie Konwencji od jej uprzedniego lub równoległego

podpisania przez wszystkie lub większość państw członkowskich. Klauzuli takiej nie ma również w przypadku zawierania Konwencji.

2. Na mocy art. 75 Konwencji została ona podpisana przez Unię Europejską. Z perspektywy prawa unijnego podstawą prawną podpisania Konwencji stały się dwie decyzje Rady, co jest ewenementem prawnym. Pierwszą z nich była decyzja Rady (UE) 2017/865 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych², drugą decyzja Rady (UE) 2017/866 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement³.

Podstawą prawną pierwszej decyzji stał się art. 82 ust. 2⁴ i art. 83 ust. 1⁵ w związku z art. 218 ust. 5 TfUE (postanowienie dotyczące kompetencji proceduralnej Rady do podpisywania umów międzynarodowych w imieniu Unii). Podstawą prawną drugiej decyzji stał się art. 78 ust. 2⁶ w związku z art.

² Dz. Urz. UE L 131 z 20.5.2017, str. 11.

³ Dz. Urz. UE L 131 z 20.5.2017, str. 13.

⁴ Art. 82 ust. 2 TfUE stanowi: W zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać normy minimalne. Normy takie uwzględniają różnice między tradycjami i systemami prawnymi Państw Członkowskich.

Dotyczą one:

- a) wzajemnego dopuszczania dowodów między Państwami Członkowskimi;
- b) praw jednostek w postępowaniu karnym;
- c) praw ofiar przestępstw;
- d) innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji; przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Przyjęcie minimalnych norm, o których mowa w niniejszym ustępie, nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób.

⁵ Art. 83 ust. 1 TfUE stwierdza: Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Powyższe dziedziny przestępczości są następujące: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana.

⁶ Zgodnie z tym ustępem: Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego:

- a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
- b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;
- c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;
- d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- e) kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

218 ust. 5 TfUE. Konwencję podpisano z zastrzeżeniem późniejszego związania się nią.

3. W 2019 r. Parlament Europejski wniósł do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek w trybie art. 218 ust. 11 TfUE o wydanie opinii dotyczącej zgodności Konwencji z traktatami założycielskimi. Pozytywna opinia Trybunału wydana w tym trybie jest warunkiem *sine qua non* zawarcia każdej umowy międzynarodowej. We wniosku Parlament Europejski sformułował dwa pytania, przy czym pierwsze z nich było dwudzielne. W ramach pytania pierwszego zapytał on, jakie są właściwe podstawy prawne decyzji o zawarciu Konwencji: art. 82 ust. 2 (współpraca sądowa w sprawach karnych) i art. 84 (zapobieganie przestępczości) TfUE czy raczej art. 78 ust. 2 (wspólna polityka azylowa i udzielania ochrony), art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 (ustalanie norm minimalnych dotyczących typizacji przestępstw i określania kar) TfUE, a także czy dopuszczalne lub konieczne jest rozdzielenie decyzji o podpisaniu i o zawarciu Konwencji w następstwie wyboru ich podstawy prawnej. W drugim pytaniu Parlament Europejski zmierzał do uzyskania odpowiedzi, czy wobec braku wspólnego porozumienia wszystkich państw członkowskich co do woli związania się Konwencją UE może zawrzeć Konwencję zgodnie z traktatami.

W odpowiedzi udzielonej w opinii 1/19 z dnia 6 października 2021 r.⁷ (dalej: Opinia) Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że wniosek jest co do zasady dopuszczalny (z wyjątkiem drugiego zagadnienia w ramach pytania pierwszego, tj. wydania dwóch różnych decyzji o podpisaniu Konwencji, gdyż są to już akty dokonane). Zarazem podkreślił m.in., że wybór podstawy prawnej decyzji dotyczącej zawarcia umowy międzynarodowej ma znaczenie konstytucyjne. Błędna podstawa prawna może powodować nieważność zgody Unii na związanie się umową. Podkreślił także, że decyzje o podpisaniu i o zawarciu umowy międzynarodowej stanowią dwa odrębne akty, powodujące różne skutki dla stron.

W kwestii merytorycznej Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział najpierw na pytanie drugie odnoszące się wspólnego porozumienia państw członkowskich w sprawie związania się Konwencją w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji tych państw. W odniesieniu do tego problemu Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę traktatów założycielskich i zasady zawierania umów przez Unię w dziedzinach, w których doszło do przeniesienia kompetencji z państw członkowskich na Unię. Umowy takie zawiera w imieniu Unii Rada, za zgoda bądź po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Państwa członkowskie nie dysponują w tym zakresie żadnymi kompetencjami. Natomiast Trybunał wskazał, że z uwagi na treść Konwencji, należy ona do kategorii umów mieszanych. W konsekwencji jej stronami, w granicach swoich kompetencji i w poszanowaniu kompetencji każdej innej

⁷ ECLI:EU:C:2021:832, zwłaszcza punkty 192 i n.

strony, mogą być tak Unia Europejska, jak i państwa członkowskie. Uznanie Konwencji za umowę mieszaną zobowiązuje instytucje Unii i państwa członkowskie do ścisłej współpracy zarówno w procesie jej negocjowania i zawierania, jak i jej wykonywania, co jednak nie zmienia zasad zawierania umów mieszanych. W rezultacie nie można jedną decyzją objąć sytuacji, które art. 218 TfUE rozróżnia pod względem proceduralnym. W tym kontekście nie można uzależniać wydania decyzji o zawarciu, która miałaby być podjęta większością kwalifikowaną głosów w Radzie (art. 218 ust. 6 TfUE) od uprzedniego zawarcia porozumienia między państwami członkowskimi, które wymagałoby zgody wszystkich państw członkowskich i które nie jest przewidziane w traktacie. Takie rozwiązanie podważałoby też autonomiczną i opartą na uznaniu naturę decyzji Rady. Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby, zachowując rygory proceduralne art. 218 TfUE, Rada podjęła dyskusję zmierzającą do zapewnienia ściślejszej współpracy państw członkowskich z instytucjami Unii w procesie zawierania umów mieszanych. Niemniej akt zawarcia umowy mieszanej ma charakter autonomiczny tak po stronie Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich, co oznacza, że Unia Europejska może zawrzeć umowę w braku związania się nią przez państwa członkowskie i, odwrotnie, państwo członkowskie mogą związać umową, mimo braku jej zawarcia przez Unię, aczkolwiek w granicach posiadanych kompetencji. W związku z tym, gdy stroną umowy mieszanej staje się Unia, ma ona obowiązek dostarczenia innym stronom umowy informacji o zakresie posiadanych kompetencji i ich podziale między Unię a państwa członkowskie. Służyć temu może deklaracja dołączona do decyzji o zawarciu umowy. Trybunał Sprawiedliwości nie stwierdził również naruszenia kompetencji Unii do zawarcia Konwencji stambulskiej.

W odniesieniu do pierwszej części pytania pierwszego (dotyczącego podstaw prawnych decyzji o zawarciu Konwencji) Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że zasadniczo akt powinien być oparty na jednej podstawie. Wyjątkowo mogą to być dwie lub więcej podstaw, gdy materia aktu nie ma głównego celu i przedmiotu regulacji. Jednak nie można wydać aktu na dwóch sprzecznych z sobą podstawach prawnych. Cele Konwencji stambulskiej i jej treść wskazują, że właściwą podstawą prawną decyzji o zawarciu Konwencji stanowią art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2, art. 84 oraz art. 336 TfUE (to ostatnie postanowienie dotyczy przyjmowania regulaminu pracowniczego urzędników Unii i warunków zatrudnienia innych jej pracowników). Nie jest nią więc art. 83 (podstawę tę wybrano zatem wadliwie w przypadku decyzji 2017/865).

W odniesieniu do drugiej części pytania pierwszego (kwestia rozdzielenia aktu zawarcia Konwencji między dwie decyzje) Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że Protokoły nr 21 (dotyczący Irlandii; w zestawieniu z Konwencją stambulską wyłącza on udział tego państwa w zakresie azylu i non-refoulement) i 22 (dotyczący Danii; w zestawieniu z Konwencją stambulską wyłącza on udział tego państwa w postanowieniach korespondujących z przestrzenią

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) uzasadniają rozdzielenie decyzji o zawarciu Konwencji tylko w takim zakresie, w jakim zmierza się do uwzględnienia okoliczności, że Irlandia i Dania nie uczestniczą w środkach wchodzących w zakres wymienionych protokołów.

4. W świetle ustaleń Trybunału Sprawiedliwości Rada przyjęła dwie decyzje dotyczące zawarcia Konwencji stambulskiej. Są to: 1) decyzja Rady (UE) 2023/1075 z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do instytucji i administracji publicznej Unii⁸, której podstawą stał się art. 336 TfUE; 2) decyzja Rady (UE) 2023/1076 z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement, której podstawami są art. 82 ust. 2, art. 84 ust. 2 i art. 78 ust. 2 TfUE.⁹ Wraz z nimi opublikowano Konwencję stambulską¹⁰.

Konwencja została zawarta przez Unię Europejską dnia 28 czerwca 2023 r. (w trybie przystąpienia w rozumieniu art. 76 Konwencji) i weszła w życie w stosunku do niej 1 października 2023 r. Wiążąc się Konwencją, Unia złożyła deklarację o podziale kompetencji między nią a państwa członkowskie wraz z listą aktów prawnych Unii potwierdzających posiadanie kompetencjami dzielonymi wewnętrznymi i korespondującymi z nimi kompetencjami wyłącznymi zewnętrznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 TfUE (poza przypadkiem art. 336 TfUE, kiedy to kompetencje wewnętrzne Unii są także wyłączne; aktualne na dzień przystąpienia)¹¹. Ponadto przyjęty został i opublikowany w dniu 2 czerwca 2023 r. Kodeks postępowania określający wewnętrzne ustalenia dotyczące wykonywania przez Unię Europejską i państwa członkowskie ich praw i obowiązków wynikających z Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (jak się podkreśla w tym dokumencie, nie ma on wpływu na podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie; stanowi on narzędzie praktyczne umożliwiające „stworzenie spójnej, wszechstronnej i jednolitej reprezentacji zewnętrznej w odniesieniu do Konwencji” i koordynację wykonywania zobowiązań po stronie Unii, w tym w GREVIO; pkt 1.1-1.3)¹². Interesujące jest, że Kodeks nie ogranicza się do państw członkowskich, które związały się Konwencją, lecz obejmuje wszystkie państwa członkowskie Unii. Milczy się

⁸ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 1.

⁹ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 4.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 7.

¹¹ Tekst Deklaracji dostępny na stronie Rady Europy: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=10&codePays=1> Tamże dostęp do załącznika wymieniającego obowiązujące unijne akty prawne wkraczające w materię konwencyjną wraz z dwoma projektami nowych aktów (w tym dyrektywy o zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej). W Deklaracji Unia zapowiedziała aktualizację jej treści i załącznika.

¹² Dz. Urz. UE 2023, C 194, s. 7.

także w sprawie Irlandii i Danii. Jedynie z lektury Kodeksu można *implicite* wnosić, że chodzi o państwa członkowskie, które są stroną Konwencji (chodzi bowiem o zajmowanie stanowiska wobec innych stron Konwencji oraz w GREVIO; nie jest to jednak wyraźnie przesądzone).

W obydwu decyzjach podkreśla się ograniczony zakres kompetencji Unii, a zatem także zakresu związania Unii Konwencją, oraz autonomiczny charakter decyzji Unii Europejskiej i państw członkowskich o zawarciu Konwencji (decyzje pozostają bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich; odpowiednie art. 1 decyzji; autonomiczny charakter decyzji Unii i państw członkowskich podkreśla się także w Deklaracji kompetencyjnej, pkt 5). Ponadto w preambule decyzji 2023/1076 wskazuje się, że w podjęciu decyzji o związaniu się Konwencją i w jej stosowaniu nie uczestniczą Irlandia i Dania (pkty 10 i 11). Dostrzega się też, że państwa członkowskie i Komisja (odpowiedzialna za koordynację wykonywania zobowiązań unijnych – art. 2) sporządziły Kodeks postępowania dotyczące relacji między Unią a państwami członkowskimi w odniesieniu do Konwencji (pkt 12).

5. Projektowana ustawa zapowiada także bardzo ogólnie wypracowanie założeń międzynarodowej konwencji o prawach rodziny, która w szczególności miałaby obejmować prawa małżonków, rodziców, dzieci, a także środki służące przeciwdziałaniu i zapobieganiu przemocy domowej i przemocy godzącej w życie rodzinne z uwzględnieniem rozdz. IV-VI Konwencji stambulskiej (art. 2). Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje cywilnoprawnych (materialnych) aspektów małżeństwa, rodzicielstwa. Unia nie jest stroną Konwencji NZ o prawach dziecka z 1989 r. W Karcie praw podstawowych chronione są wszakże prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 9), równość mężczyzn i kobiet (art. 23) i prawa dziecka (art. 24). Wprawdzie postanowienia te działają w zakresie, w jakim państwa członkowskie wykonują prawo Unii Europejskiej (art. 51 ust. 1), lecz nie zawsze jest to wystarczająca przeszkoda do niestosowania Karty.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

W przypadku Konwencji, która nie podlega w całości kompetencji wyłącznej Unii Europejskiej, a także nie przewiduje obowiązku związania się nią, który wynikałby z samej Konwencji lub prawa unijnego, państwa członkowskie zachowują swobodę związania się nią. Swoboda ta obejmuje tak prawo do ostatecznego związania się Konwencją (także w znaczeniu swobody określenia zakresu związania przez zastrzeżenia i deklaracje interpretacyjne), jak i prawo zawieszenia jej stosowania lub wypowiedzenia (art. 80 Konwencji). Przy tym w przypadku umów mieszanych (podlegających tylko częściowo kompetencji Unii), do których zalicza się Konwencję, praktyka pokazuje, że wprawdzie formalnie Unia Europejska i państwa członkowskie wiążą się całą umową, lecz materialnie dokonują tego jedynie zakresie określonym ich

kompetencjami. Zarazem każde z nich zachowuje również prawo wypowiedzenia umowy jako całości.

Można też podnieść, że wobec ograniczonego zakresu kompetencji Unii Europejskiej w sferze ochrony rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa państwa członkowskie zachowują pełną swobodę w odniesieniu do proponowania wynegocjowania umów międzynarodowych w tych dziedzinach. W szczególności są władne samodzielnie lub działając z innymi państwami (także państwami trzecimi) i organizacjami (także z Unią Europejską) proponować założenia projektu takich umów. Ponadto ogólnikowość sformułowań art. 2 projektu uniemożliwia ocenę zgodności ewentualnych założeń nawet z tymi regułami unijnymi, które obowiązują w tych dziedzinach.

W konkluzji należy przyjąć, że przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Art. 1 obywatelskiego projektu ustawy „Tak dla rodziny, nie dla gender” nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Art. 2 projektu nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Prof. dr hab. Cezary Mik

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 23 listopada 2023 r.

BAS-WAPEiM-101/23

SEJNETARIAT Z OY SZEFA KS

L.dz. DS. 120. 432. 2023

Data wpływu 23. 11. 2023

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy „Tak dla rodziny, nie dla gender” (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Marek Jurek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektowanej ustawy jest wyrażenie zgody na wypowiedzenie przez Prezydenta RP Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej podpisanej w Stambule, 11 maja 2011 r., zwanej dalej Konwencją¹, a także opracowanie projektu nowej konwencji w zakresie ochrony „rodziny i ich członków przed negatywnymi zjawiskami, w tym zjawiskami przemocowymi” (preambuła).

Projektowana ustawa obejmuje obszerną preambułę i trzy artykuły. W preambule wskazuje się na konstytucyjne wartości rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa oraz powiązanie z nimi obowiązków władz publicznych, konstytucyjną ochronę praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami oraz dobro dziecka, konstytucyjną gwarancję równego traktowania kobiet i mężczyzn, umożliwiającą podział obowiązków rodzicielskich według ich decyzji, z uwzględnieniem dopełniających się ról kobiet i mężczyzn, wreszcie na potrzebę wzmocnienia rozwiązań organizacyjnych istniejących w prawie polskim i powtórzonych w Konwencji. Podkreśla się też znaczenie silnych więzi rodzinnych w zakresie profilaktyki

¹ Council of Europe Treaty Series/Conseil de l'Europe. Série des traités nr 210. Zob. tekst Konwencji w językach oficjalnych (angielskim i francuskim), a także dokumenty z nią związane (Sprawozdanie wyjaśniające, zastrzeżenia i deklaracje państw, które podpisały Konwencję lub stały się jej stronami) i informacja o statusie prawnym Konwencji dostępne w elektronicznej bazie danych Rady Europy pod adresami: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=210&CM=8&DF=27/11/2014&CL=ENG/>
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&CM=8&NT=210&DF=27/11/2014> Dokumentacja Konwencji dostępna jest tam również w językach niemieckim, rosyjskim i włoskim.

zjawisk patologicznych, w tym przemocowych. Ponadto dokonuje się tutaj negatywnej oceny obowiązującej Konwencji jako aktu nieefektywnego, nacechowanego rozwiązaniami ideologicznymi, które nie tylko nie służą zamierzonej ochronie, ale nasilają zjawiska przemocowe (dodatkowe racje leżące u podstaw krytycznej oceny Konwencji znajdują się w uzasadnieniu). W preambule wskazuje się też z jednej strony na konieczność wypowiedzenia Konwencji, z drugiej utrzymania w mocy rozwiązań zawartych w rozdz. IV-VI Konwencji [IV – Ochrona i wsparcie (art. 18-28), V – Prawo materialne (art. 29-48), VI – Dochodzenie, ściganie, prawo proceduralne i środki ochronne (art. 49-58)].

W art. 1 projektu wyraża się zgodę na wypowiedzenie Konwencji. W art. 2 tworzy się Zespół do spraw opracowania założeń międzynarodowej konwencji o prawach rodziny o statusie organu doradczego Prezesa Rady Ministrów, określa się jego kadencję (3 lata), kompetencje i skład (rządowo-obywatelski) oraz ustala tryb działania i efekt końcowy prac (założenia konwencji).

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu). Do projektu dołączono uzasadnienie.

Projekt ustawy w art. 1 przewiduje wypowiedzenie Konwencji stambulskiej. Konwencja ta została otwarta do podpisu i zawarcia dla państw członkowskich i Unii Europejskiej (art. 75: Podpisanie i wejście w życie). Spośród państw członkowskich Konwencją związały się Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Włochy. Część z nich złożyła zastrzeżenia i/lub deklaracje interpretacyjne (Belgia, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia, Szwecja). Ponadto niektóre złożyły sprzeciwy do zastrzeżeń złożonych przez inne państwa członkowskie (np. sprzeciwy zwykłe Austrii, Finlandii, Niderlandów i Szwecji wobec zastrzeżenia Polski). Nie są stroną Konwencji Bułgaria, Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja i Węgry (są one jednak sygnatariuszami Konwencji; stan na 22 listopada 2023 r.). Rozwiązanie takie było możliwe z uwagi na brak klauzuli subordynacyjnej, która uzależniałaby podpisanie Konwencji od jej uprzedniego lub równoległego podpisania przez wszystkie lub większość państw członkowskich. Klauzuli takiej nie ma również w przypadku zawierania Konwencji.

Na mocy art. 75 Konwencji została ona podpisana przez Unię Europejską. Z perspektywy prawa unijnego podstawą prawną podpisania Konwencji stały się dwie decyzje Rady, co jest ewenementem prawnym. Pierwszą z nich była decyzja Rady (UE) 2017/865 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach

karnych², drugą decyzja Rady (UE) 2017/866 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement³.

Podstawą prawną pierwszej decyzji stał się art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 5 TfUE (postanowienie dotyczące kompetencji proceduralnej Rady do podpisywania umów międzynarodowych w imieniu Unii). Podstawą prawną drugiej decyzji stał się art. 78 ust. 2 w związku z art. 218 ust. 5 TfUE. Konwencję podpisano z zastrzeżeniem późniejszego związania się nią.

W wyniku wniesienia wniosku przez Parlament Europejski co do zgodności przystąpienia do Konwencji z traktatami Trybunał Sprawiedliwości udzielonej w opinii 1/19 z dnia 6 października 2021 r.⁴ Uznał on, że częściowo podstawy prawne decyzji o zawarciu Konwencji powinny być inne niż te, które przyjęto w przypadku decyzji dotyczących jej podpisania. W świetle ustaleń Trybunału Sprawiedliwości Rada przyjęła dwie decyzje dotyczące zawarcia Konwencji stambulskiej. Są to: 1) decyzja Rady (UE) 2023/1075 z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do instytucji i administracji publicznej Unii⁵, której podstawą stał się art. 336 TfUE; 2) decyzja Rady (UE) 2023/1076 z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement, której podstawami są art. 82 ust. 2, art. 84 ust. 2 i art. 78 ust. 2 TfUE.⁶ Wraz z nimi opublikowano Konwencję stambulską⁷.

Unia złożyła deklarację o podziale kompetencji między nią a państwa członkowskie wraz z listą aktów prawnych Unii potwierdzających posiadanie kompetencjami dzielonymi wewnętrznymi i korespondującymi z nimi kompetencjami wyłącznymi zewnętrznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 TfUE (poza przypadkiem art. 336 TfUE, kiedy to kompetencje wewnętrzne Unii są także wyłączne; aktualne na dzień przystąpienia)⁸. Ponadto przyjęty został i opublikowany w dniu 2 czerwca 2023 r. Kodeks postępowania określający

² Dz. Urz. UE L 131 z 20.5.2017, str. 11.

³ Dz. Urz. UE L 131 z 20.5.2017, str. 13.

⁴ ECLI:EU:C:2021:832, zwłaszcza punkty 192 i n.

⁵ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 1.

⁶ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 4.

⁷ Dz. Urz. UE 2023, L 143I, s. 7.

⁸ Tekst Deklaracji dostępny na stronie Rady Europy: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=10&codePays=1> Tamże dostęp do załącznika wymieniającego obowiązujące unijne akty prawne wkraczające w materię konwencyjną wraz z dwoma projektami nowych aktów (w tym dyrektywy o zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej). W Deklaracji Unia zapowiedziała aktualizację jej treści i załącznika.

wewnętrzne ustalenia dotyczące wykonywania przez Unię Europejską i państwa członkowskie ich praw i obowiązków wynikających z Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (jak się podkreśla w tym dokumencie, nie ma on wpływu na podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie; stanowi on narzędzie praktyczne umożliwiające „stworzenie spójnej, wszechstronnej i jednolitej reprezentacji zewnętrznej w odniesieniu do Konwencji” i koordynację wykonywania zobowiązań po stronie Unii, w tym w GREVIO; pkty 1.1-1.3)⁹.

Decyzje o zawarciu Konwencji przez Unię, a także dokumenty z tym związane nie zmieniają faktu, że projekt ustawy nie ma charakteru wykonującego prawo unijne, które obejmuje obecnie również samą Konwencję w zakresie, w jakim wkracza ona w kompetencje Unii.

W konkluzji należy przyjąć, że przedmiot projektu ustawy nie prowadzi do wykonania prawa Unii Europejskiej.

Przedmiot obywatelski projekt ustawy „Tak dla rodziny, nie dla gender” **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu.

Autor:

Prof. dr hab. Cezary Mik

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



⁹ Dz. Urz. UE 2023, C 194, s. 7.