

Ochrona przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć w prawie Unii Europejskiej – ewolucja czy rewolucja?

Aleksandra Szczerba

Doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Katedra Prawa i Integracji Europejskiej, Wydział Prawa i Bezpieczeństwa, Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7857-0554>

Słowa kluczowe: przemoc wobec kobiet, przemoc ze względu na płeć, dyskryminacja ze względu na płeć, konwencja stambulska, dyrektywa antyprzemocowa, prawo UE, GBV

„Możliwość wyeliminowania zła jest uzależniona od jego wcześniejszego «nazwania», przez co rozumie się, że dane doświadczenie zostało zidentyfikowane i publicznie uznane za zło wymagające prawnych i innych form zadośćuczynienia oraz późniejszych działań prewencyjnych. Nazwanie [czegoś] jest ważnym narzędziem ujawniania krzywdy, która w przeciwnym razie pozostałaby ukryta, wyjaśniania jej konsekwencji i oznaczania jej jako zagadnienia, zarzutu czy potencjalnego naruszenia praw człowieka. Kiedy zło zostanie nazwane, możliwym staje się ustalenie, czy stanowi ono formę dyskryminacji i przystąpienie do działań ukierunkowanych na jego wyeliminowanie na drodze środków prawnych lub innego typu”^{*}.

1. Wstęp

Przemoc dotyka ludzi każdej płci, nie wszyscy jednak doświadczają przemocy w takim samym stopniu. Przemoc jest zjawiskiem złożonym, a jej przejawy i wpływ na osoby jej doświadczające mogą się różnić w zależności od wielu czynników, w tym w szczególności płci (zarówno ofiary, jak i sprawcy), a także takich cech jak wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna czy pochodzenie etniczne, ujmowanych odrębnie bądź jako czynniki krzyżujące się z płcią.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie procesu normatywizacji koncepcji „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć” w prawie Unii Europejskiej. Na gruncie rozważań prowadzących do realizacji tak sformułowanego celu badawczego przyjęto trzy hipotezy:

- 1) najnowsze unijne rozwiązania prawne w przedmiocie ochrony przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć, tj. konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule 11.05.2011 r.¹ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z 14.05.2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej², stanowią kolejny krok w ewolucyjnym rozwoju unijnych przepisów służących ochronie przed przemocą motywowaną płcią;
- 2) ich nowatorskość tkwi w podejmowaniu problematyki w sposób holistyczny i poświęcony jej w całości;
- 3) kształt przyjętych rozwiązań dowodzi oddziaływania na unijny system ochrony praw człowieka zarówno źródeł międzynarodowo-prawnych, jak i uwarunkowań krajowych.

^{*} R.J. Cook, S. Cusack, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*, Philadelphia 2010, s. 39 (tłumaczenie własne).

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm. – dalej konwencja stambulska.

² Dz.Urz. UE L 2024/1385 – dalej dyrektywa antyprzemocowa.

Powyższe determinuje zakres analizy, obejmujący unijne akty prawa odnoszące się do przemocy wobec kobiet, w szczególności – najnowsze źródła prawa unijnego, dedykowane w całości tej problematyce, i przy uwzględnieniu umów międzynarodowych, w których rozwiązania te są osadzone³, a także zastosowane metody badawcze, reprezentowane głównie przez metodę teoretyczno-prawną i dogmatyczno-prawną z elementami metody porównawczej. Ze względu na związek przedmiotowego zagadnienia z zasadą równości i niedyskryminacji rozważania zostaną częściowo osadzone w tej perspektywie.

Artykuł nie ma ambicji kompleksowego ujęcia problematyki przemocy wobec kobiet ze względu na płęć w prawie Unii Europejskiej – złożoność tego zagadnienia zdecydowanie przekracza ramy przyczynkarskiego ujęcia, wymuszonego formą artykułu naukowego. Jest raczej wprowadzeniem do problematyki tak samo ważnej, co nadal słabo eksplorowanej w doktrynie europejskiej⁴. Wiąże się to zapewne ze stosunkowo krótką historią ochrony przed przemocą wobec kobiet ze względu na płęć jako wyodrębnionego przedmiotu unijnych regulacji prawnych.

2. Normatywizacja koncepcji „przemocy wobec kobiet ze względu na płęć” w prawie Unii Europejskiej

Przemoc wobec kobiet ze względu na płęć jest zjawiskiem rozpoznany w prawie międzynarodowym i europejskim, a także w literaturze przedmiotu. Zjawisko to jest utożsamiane z aktami dyskryminacji ze względu na płęć, postrzeganymi w perspektywie nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami⁵. Jej normatywnych korzeni należy szukać przede wszystkim w konwencji CEDAW. Należy zauważyć, że choć konwencja CEDAW nie należy do źródeł prawa unijnego, nie jest irrelevantna w procesie wykładni jego przepisów i dookreślania wynikających z nich obowiązków dla państw członkowskich⁶. Konceptualizacja ochrony przed przemocą wobec kobiet na gruncie konwencji CEDAW nastąpiła w zaleceniach

³ Zob. K. Sękowska-Kozłowska, *Stereotypy dotyczące płci a przemoc wobec kobiet w dorobku prawnomiędzynarodowym. Od identyfikacji do kształtowania instrumentów prawnych*, „Studia Prawnicze” 2016/2, s. 10. Autorka stawia tezę, iż konwencja stambulska inkorporuje w znacznym stopniu międzynarodowy standard prawny w materii przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ukształtowany na gruncie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71) – dalej konwencja CEDAW. Podobną tezę można sformułować w odniesieniu do dyrektywy antyprzemocowej, skoro jej motyw 4 potwierdza, że ten akt prawa pochodnego „wspiera realizację zobowiązań międzynarodowych podjętych przez państwa członkowskie w zakresie zwalczania i zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w szczególności zobowiązań wynikających z Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz, w stosownych przypadkach, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej i Konwencji MOP w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w miejscu pracy, podpisanej 21 czerwca 2019 r. w Genewie”, zaś Komisja Europejska we wniosku w sprawie dyrektywy (wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej COM/2022/105 final) wskazywała, że ważnym punktem odniesienia dla niego jest właśnie konwencja stambulska oraz że służy on osiągnięciu celów tejże w ramach kompetencji UE przez uzupełnienie istniejącego dorobku prawnego UE i przepisów krajowych państw członkowskich w dziedzinach objętych konwencją stambulską, zarówno w państwach członkowskich, które ją ratyfikowały, jak i w tych, które tego nie uczyniły.

⁴ Badania bibliometryczne wykazują znaczący wzrost zainteresowania w literaturze naukowej problemem przemocy wobec kobiet w ostatnich latach, przy czym dominujący jest udział publikacji amerykańskich (z Brazylii i USA). Na temat szczegółów zob. P. Guaita-Fernández, J.M. Martín Martín, S. Ribeiro-Navarrete, R. Puertas, *Analysing the efficiency of public policies on gender-based violence: A literature review*, „Sustainable Technology and Entrepreneurship” 2024/3, s. 1–9.

⁵ Zob. np. P. Guaita-Fernández, J.M. Martín Martín, S. Ribeiro-Navarrete, R. Puertas, *Analysing...*, s. 1, czy E. Leye, H. D'Souza, N. Meurens, *The Added Value of and Resistance to the Istanbul Convention: A Comparative Study in 27 European Member States and Turkey*, „Frontier in Human Dynamics” 2021/3, s. 1–22.

⁶ Zob. motyw 4 dyrektywy antyprzemocowej oraz wyrok TS z 16.01.2024, C-621/21, WS przeciwko Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, EU:C:2024:47, pkt 44 – dalej wyrok C-621/21, Intervyuirasht.

ogólnych Komitetu CEDAW⁷, formułowanych na podstawie wniosków wyciągniętych przez niego z badania sprawozdań okresowych państw-stron konwencji, w treści samej konwencji CEDAW bowiem nie znajdują się odniesienia do przemocy wobec kobiet⁸.

Komitet CEDAW w zaleceniu ogólnym nr 12 wskazał na wynikające z konwencji zobowiązania państw-stron do podjęcia działań w celu ochrony kobiet przed wszelkiego rodzaju przemocą występującą w rodzinie, w miejscu pracy lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia społecznego oraz ujmowania tych środków w składanych przez siebie do Komitetu raportach. Zalecenie ogólne nr 19 Komitetu CEDAW *explicite* uznaje zaś przemoc ze względu na płeć za formę dyskryminacji, która poważnie ogranicza możliwość korzystania przez kobiety z praw i swobód na równi z mężczyznami. „Przemoc ze względu na płeć” jako przejaw dyskryminacji na gruncie konwencji CEDAW rozumie się – jak wyjaśnia zalecenie – jako przemoc skierowaną przeciwko kobiecie, ponieważ jest kobietą, lub która dotyka kobiety w sposób nieproporcjonalny. Z kolei zalecenie ogólne nr 35 wprowadza pojęcie „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć” jako bardziej precyzyjne i lepiej oddające charakter, przyczyny i skutki najbardziej powszechnych przejawów przemocy związanej z płcią, jednocześnie wskazując, że przemoc ze względu na płeć doświadczają także mężczyźni. Takie ujęcie wskazuje na odmienności między przemocą motywowaną płcią w zależności od płci adresata przemocowych zachowań oraz – jak wyjaśnia zalecenie – wzmacnia rozumienie tego rodzaju przemocy jako problemu społecznego, a nie indywidualnego, wymagającego kompleksowej reakcji, wykraczającej poza konkretne zdarzenia, poszczególnych sprawców i ofiary.

Spójne z podejściem do przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, wypracowanym na gruncie konwencji CEDAW, pozostają założenia konwencji stambulskiej. Odwołując się m.in. do zalecenia ogólnego nr 19 Komitetu CEDAW, konwencja stambulska uznaje, że przemoc wobec kobiet jest przejawem nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami na przestrzeni wieków, które doprowadziły do dominacji mężczyzn nad kobietami i dyskryminacji tych ostatnich, a także uniemożliwiły kobietom pełne usamodzielnienie się oraz że stanowi jeden z podstawowych mechanizmów społecznych, za pomocą którego kobiety są utrzymywane na podrzędnej pozycji w porównaniu z mężczyznami. Z tych względów konwencja stambulska w art. 3 lit. a rozumie „przemoc wobec kobiet” jako formę dyskryminacji kobiet, obejmującą 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. W duchu konwencji CEDAW art. 3 lit. d konwencji stambulskiej definiuje również „przemoc wobec kobiet ze względu na płeć” jako przemoc skierowaną przeciwko kobiecie, ponieważ ta jest kobietą, lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu.

Koncepcja przemocy wobec kobiet ze względu na płeć została inkorporowana do prawa unijnego wraz z, po pierwsze, zatwierdzeniem przez UE konwencji stambulskiej, która w wyniku tego stała się drugą umową międzynarodową z zakresu ochrony praw człowieka, której

⁷ Ich baza znajduje się na stronie https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11 (dostęp: 12.08.2025 r.).

⁸ Zalecenia ogólne dotyczące przemocy wobec kobiet doskonale ilustrują wkład Komitetu CEDAW w interpretację postanowień konwencji CEDAW. Zob. szerzej K. Sękowska-Kozłowska, *Kontrola implementacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009/2(7), s. 136–137.

UE jest stroną, w ograniczonym niemniej zakresie⁹, a po drugie – z przyjęciem dyrektywy antyprzemocowej.

Dyrektywa antyprzemocowa definiuje „przemoc wobec kobiet” jako wszelkie akty przemocy ze względu na płeć skierowane przeciwko kobiecie lub dziewczynce, dlatego że ta jest kobietą lub dziewczynką, lub które dotyczą kobiety lub dziewczęta w nieproporcjonalnie większym stopniu, i które prowadzą lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia, w tym również groźby takich czynów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym (art. 2 lit. a). Dyrektywa łączy zatem w jedno definicje „przemocy wobec kobiet” i „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć” znane z konwencji stambulskiej. Rezygnuje przy tym, po pierwsze, z wyraźnej artikulacji przesłanki płci jako źródła przemocy wobec kobiet w definiendum tego pojęcia, wskazując na nie w jego definiensie („„przemoc wobec kobiet» oznacza wszelkie akty przemocy ze względu na płeć...” – co jednak pozwala – w ocenie autorki – na posługiwanie się pojęciem „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć” jako oddającym istotę problemu regulowanego dyrektywą antyprzemocową, po drugie zaś – z występującego w definiensie „przemocy wobec kobiet” na gruncie art. 3 lit. a konwencji stambulskiej wskazania na przemoc wobec kobiet jako formę ich dyskryminacji. Kwalifikacji tego zjawiska jako formy dyskryminacji dokonuje motyw 10 dyrektywy antyprzemocowej, stwierdzając, że „przemoc wobec kobiet jest utrzymującym się przejawem strukturalnej dyskryminacji kobiet, która wynika z nierównych stosunków władzy między kobietami a mężczyznami na przestrzeni wieków. Jest to forma przemocy ze względu na płeć wyrządzanej głównie kobietom i dziewczętom przez mężczyzn. Jest ona zakorzeniona w społecznie skonstruowanych rolach, zachowaniu, działaniach i atrybutach, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet i mężczyzn”. We wcześniejszych motywach, podobnie jak i w części wiążącej prawnie, dyrektywa odnosi przemoc wobec kobiet i przemoc domową do dyskryminacji w sposób mniej bezpośredni.

W motywach 2 i 3 dyrektywa antyprzemocowa wskazuje, że zjawiska te stanowią zagrożenie dla równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji, będących podstawowymi wartościami Unii, wyrażonymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰ oraz prawami podstawowymi zapisanymi w art. 21 i 23 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹¹. Podważają one także prawa kobiet i dziewcząt do równości we wszystkich dziedzinach życia, utrudniając im równy udział w życiu społecznym i zawodowym, oraz stanowią naruszenie praw podstawowych, takich jak: prawo do godności człowieka, prawo do życia i prawo człowieka do integralności, zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do ochrony danych osobowych, prawo do wolności od dyskryminacji, w tym ze względu na płeć, oraz prawa dziecka. Dyrektywa wskazuje także na odwrotny kierunek zależności między przemocą a dyskryminacją, uznając dyskryminację za czynnik zwiększający ryzyko doświadczenia przemocy ze względu na płeć¹². Stwierdza ponadto, że przemoc wobec kobiet i przemoc domowa mogą ulec nasileniu, jeżeli krzyżują się z dyskryminacją ze względu na płeć łącznie z innymi przyczynami dyskryminacji,

⁹ Zob. decyzja Rady (UE) 2023/1076 z 1.06.2023 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 (Dz.Urz. UE L 1431, s. 4) – dalej decyzja 2023/1076.

¹⁰ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.

¹¹ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

¹² Zob. np. art. 16 ust. 4 czy art. 33 dyrektywy antyprzemocowej.

o których mowa w art. 21 KPP, a mianowicie ze względu na: rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną¹³. Związek przedmiotowej problematyki z zasadą niedyskryminacji podkreślają także odwołania do dyrektyw gwarantujących równe traktowanie kobiet i mężczyzn (w motywie 50 czy 65).

Zawołowane podejście do kwestii „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć”, w szczególności jako przejawu dyskryminacji kobiet, na gruncie dyrektywy antyprzemocowej może wynikać z negatywnego nastawienia niektórych państw członkowskich do konwencji stambulskiej – nawet tych, które ją ratyfikowały, bazującej na takim właśnie założeniu. Rezygnację przez legislatora unijnego z eksponowania podejścia do przedmiotowej problematyki znanego z konwencji stambulskiej, a także – tytułem uzupełnienia perspektywy badawczej – na gruncie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴, której wszystkie państwa członkowskie UE są stronami¹⁵, można uznać za próbę wypracowania kompromisowego brzmienia dyrektywy¹⁶, które umożliwiło osiągnięcie większości wymaganej w Radzie dla jej przyjęcia przy uwzględnieniu rozpoznanych, m.in. na gruncie konwencji stambulskiej, przyczyn i specyfiki przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, kwestionowanych w niektórych porządkach krajowych¹⁷. Dowodzi to, że europeizacja kwestii wrażliwych politycznie w państwach członkowskich, do których należy normatywne wyodrębnianie przemocy wobec kobiet ze względu na płeć jako przejawu ich dyskryminacji, jest możliwa, ale powoduje ryzyko nielinearności rozwoju prawa unijnego¹⁸. Podejście odzwierciedlające założenia koncepcji przemocy wobec kobiet ze względu na płeć występuje bowiem na gruncie wcześniejszych dyrektyw unijnych, których przykłady podane zostały w kolejnej części niniejszego artykułu. Na tym tle przyjęte dyrektywą antyprzemocową rozwiązanie uznać można, co najwyżej, za zachowawcze.

3. Przedpole ochrony przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć w prawie Unii Europejskiej

Chociaż rozpoznanie przemocy wobec kobiet ze względu na płeć nastąpiło najpełniej i najwyraźniej wraz z przystąpieniem UE do konwencji stambulskiej i przyjęciem dyrektywy

¹³ Motyw 6 i art. 25 ust. 5 dyrektywy antyprzemocowej.

¹⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC.

¹⁵ Dzięki orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na ten temat zob. K. Sękowska-Kozłowska, *Proving Domestic Violence as Gender Structural Discrimination before the European Court of Human Rights*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2024/37(6), s. 1725–1737.

¹⁶ Krytycznie o konsekwencjach poszukiwania kompromisu przy pracach nad dyrektywą antyprzemocową na kanwie jej art. 5 zob. C. Rigotti, C. McGlynn, *Towards an EU criminal law on violence against women: The ambitions and limitations of the Commission's proposal to criminalise image-based sexual abuse*, „New Journal of European Criminal Law” 2022/13(4), s. 452–477. Wyrazem tego kompromisu jest niewątpliwie także rezygnacja z harmonizacji dyrektywą znamion przestępstwa zgwałcenia w państwach członkowskich UE. O korzyściach płynących z kryminalizacji niektórych form przemocy wobec kobiet, także w perspektywie równości płci, które *mutatis mutandis* mogłaby przynieść europeizacja przestępstwa zgwałcenia dyrektywą antyprzemocową, zgodnie z wnioskiem KE – zob. M. Grzyb, *Penal populism: Negotiating the feminist agenda. Evidence from Spain and Poland*, „European Journal of Criminology” 2021/6(18), s. 836–854.

¹⁷ Argumenty powoływane najczęściej przeciwko konwencji stambulskiej to jej ideologiczne zorientowanie na płeć społeczno-kulturową jako koncepcję nieznaną krajowemu porządkowi prawnemu i zagrażającemu jego podstawowym wartościom. Zob. E. Leye, H. D'Souza, N. Meurens, *The Added Value...*, s. 18.

¹⁸ W odniesieniu do prawa antydyskryminacyjnego ilustrują tę tendencję R. Guerrina, H. MacRae, A. Masselot, *Between a rock and a hard place: The EU's gender regime in times of crisis*, „Women's Studies International Forum” 2023/99, s. 3–4.

antyprzemocowej (z zastrzeżeniami poczynionymi w poprzednim punkcie), założenie, że istnieją pewne formy przemocy związane z płcią, obecne jest w prawie unijnym od dawna. Jego odzwierciedlenie w przepisach prawa miało jednak do tej pory charakter punktowy i rozproszony, a także – w większości neutralny płciowo. Dotyczy to zarówno prawa antydyskryminacyjnego, na gruncie którego za dyskryminację ze względu na płeć uznaje się dwa przejawy przemocowych zachowań, mianowicie molestowanie i molestowanie seksualne, jak i innych źródeł prawa unijnego¹⁹, przede wszystkim reprezentujących nurt harmonizacji prawa karnego, w tym m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5.04.2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW²⁰ i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW²¹. Przepisy te pozwoliły UE na zaadresowanie innych niż ekonomiczne (związanych z ujęciem równości jako zasady konstrukcyjnej rynku wewnętrznego²²) przejawów nierówności płci²³.

Ochrona przed molestowaniem i molestowaniem seksualnym na gruncie dyrektyw wprowadzających zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn obejmuje dziedzinę zatrudnienia i pracy (dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy²⁴), prowadzenia działalności na własny rachunek (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z 7.07.2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG²⁵) oraz dostępu do towarów i usług (dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług²⁶). Wskazane dyrektywy antydyskryminacyjne uznają oba te zjawiska za sprzeczne z zasadą równego traktowania kobiet i mężczyzn i formę dyskryminacji ze względu na płeć²⁷. Taka dyskryminacja może stanowić przeszkodę dla pełnej i skutecznej integracji mężczyzn i kobiet w życiu gospodarczym i społecznym²⁸. Z tego względu molestowanie i molestowanie seksualne powinny być zakazane i podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom²⁹.

Molestowanie jako rodzaj dyskryminacji płciowej to niepożądane zachowanie, związane z płcią osoby, którego celem lub skutkiem jest naruszenie jej godności i stworzenie wobec niej onieśmiałającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery w relacjach

¹⁹ Akty prawa unijnego, w których można znaleźć odniesienia do ochrony przed przemocą wobec kobiet, wymienia szerzej G. Gasmi, *EU approach towards violence against women and domestic violence – new EU Directive*, „Revija za evropsko pravo” 2024/26(1), s. 86.

²⁰ Dz.Urz. UE L 101, s. 1, ze zm. – dalej dyrektywa 2011/36.

²¹ Dz.Urz. UE L 315, s. 57 – dalej dyrektywa 2012/29.

²² Por. A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019.

²³ Jak pisze S. Walby, *The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender Regime*, „Social Politics: International Studies in Gender, State & Society” 2024/11(1), s. 7.

²⁴ Dz.Urz. UE L 204, s. 23, ze zm. – dalej dyrektywa 2006/54.

²⁵ Dz.Urz. UE L 180, s. 1, ze zm. – dalej dyrektywa 2010/41.

²⁶ Dz.Urz. UE L 373, s. 37, ze zm. – dalej dyrektywa 2004/113.

²⁷ Motyw 6 dyrektywy 2006/54, motyw 11 dyrektywy 2010/41 i motyw 9 dyrektywy 2004/113, a także art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/54, art. 4 ust. 2 dyrektywy 2010/41, art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/113.

²⁸ Motyw 9 dyrektywy 2004/113.

²⁹ Motyw 6 dyrektywy 2006/54.

objętych zakresem wskazanych dyrektyw równościowych³⁰. Może ono przybrać różne formy – od słów i gestów po produkcję, wyświetlanie lub obieg słów pisanych, obrazów, lub innych materiałów³¹. Musi mieć poważny charakter i prowadzić do ogólnie niepokojącej lub wrogiej atmosfery, by być zakwalifikowanym jako forma dyskryminacji płciowej w miejscu pracy, w ramach działalności na własny rachunek albo w dostępie do dóbr i usług. Definicja molestowania wynikająca z dyrektyw równościowych opiera się zatem zarówno na kryteriach subiektywnych (niepożądany charakter zachowania), jak i obiektywnych (spowodowane tym zachowaniem naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery)³², wyznaczających minimalny poziom ochrony, który musi być przez państwa członkowskie uwzględniony w ich krajowych porządkach prawnych.

Odrębną kategorią pojęciową i prawną pozostaje molestowanie seksualne jako forma dyskryminacji ze względu na płeć³³. Jest to sytuacja, w której ma miejsce jakakolwiek forma niepożądanego zachowania (werbalnego, niewerbalnego lub fizycznego) o charakterze seksualnym, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby, w szczególności przy stwarzaniu atmosfery zastraszenia, wrogości, poniżenia, upokorzenia lub obrazy³⁴. Podobnie jak molestowanie, także molestowanie seksualne jest pojęciem zbiorczym na określenie szeregu różnych niepożądanych zachowań, występujących w różnych okolicznościach i przy użyciu różnych środków, w tym coraz częściej nowych technologii³⁵, których wspólnych mianownikiem pozostaje seksualna natura. W szczególności, choć wprost nie wyrażają tego dyrektywy dotyczące równości płci, molestowanie seksualne obejmuje szantaż seksualny (molestowanie *quid pro quo*)³⁶.

Zakwalifikowanie molestowania seksualnego jako dyskryminacji ze względu na płeć jest w kontekście europejskim podejściem stosunkowo nowym. Przez długi czas molestowanie seksualne było ujmowane w europejskiej tradycji prawnej w perspektywie naruszenia godności osobistej³⁷. Dopiero wraz z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z 23.09.2002 r. zmieniającą dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy³⁸ zaczęto do tego negatywnego zjawiska przykładać soczewkę antydyskryminacyjną. Zmiana optyki rodzi istotne konsekwencje. Klasyfikowanie molestowania seksualnego jako formy dyskryminacji ze względu na płeć, po pierwsze, rzuca światło na genezę i naturę tego zjawiska, którego, jak wskazują statystyki, w zdecydowanej

³⁰ Art. 2 lit. c dyrektywy 2004/113, art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy 2006/54, art. 3 lit. c dyrektywy 2010/41.

³¹ Por. Proposal for a Council Directive Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation / COM/99/0565 final (OJ C 177E).

³² Tak E. Ellis, P. Watson, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford 2012, s. 300.

³³ Przepisy prawa antydyskryminacyjnego nie wiążą wprost w formułowanych definicjach tego typu zachowania z żadną cechą prawnie chronioną, wskazany jest jedynie jego charakter (seksualny), co rodzi wątpliwości, czy molestowanie seksualne jest wyłącznie formą dyskryminacji ze względu na płeć, za czym przemawiałaby wykładnia systemowa – umieszczenie zakazu tej formy dyskryminacji jedynie w przepisach wprowadzających ochronę przed nierównym traktowaniem ze względu na płeć, czy jest nią w szczególności. O trudnościach z ochroną przed molestowaniem seksualnym w odniesieniu do innych cech prawnie chronionych – E. Ellis, P. Watson, *EU Anti-Discrimination...*, s. 301.

³⁴ Art. 2 ust. 1 lit. d dyrektywy 2006/54, art. 2 lit. d dyrektywy 2004/113, art. 3 lit. d dyrektywy 2010/41.

³⁵ Zob. R. Latcheva, *Sexual Harassment in the European Union: A Pervasive but Still Hidden Form of Gender-Based Violence*, „Journal of Interpersonal Violence” 2017/32(12), s. 1882.

³⁶ R. Latcheva, *Sexual Harassment...*, s. 1883.

³⁷ Tak R. Latcheva, *Sexual Harassment...*, s. 1823.

³⁸ Dz.Urz. WE L 269, s. 15 – dyrektywa 2002/73.

większości doświadczają kobiety, a jego sprawcami najczęściej są mężczyźni³⁹, pozwalając – przez jego nazwanie – na zwiększenie jego widzialności w przestrzeni życia publicznego, a przez to – na podjęcie próby jego wyeliminowania, a przynajmniej zmniejszenia jego skali. Po drugie zaś – wprowadza bezpośredni związek ochrony przed tą formą przemocowego zachowania z równościowymi postanowieniami KPP, która w art. 21 stanowi, że dyskryminacja z wielu powodów – w tym ze względu na płeć – jest zakazana, w art. 23 zaś, że równość kobiet i mężczyzn musi być zapewniona we wszystkich obszarach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia, co stanowi ontologiczne dowartościowanie zakazu molestowania i molestowania seksualnego⁴⁰.

Dyrektywa 2011/36 i dyrektywa 2012/29 uznają z kolei, że istnieją pewne przestępstwa o charakterze przemocowym ściśle związane z płcią. Ta pierwsza za takie uznaje zjawisko handlu ludźmi, jednocześnie wskazując, że kobietami handluje się w innych celach niż mężczyznami. Z tego powodu środki wsparcia i pomocy dla osób z doświadczeniem handlu ludźmi również powinny być zróżnicowane w zależności od płci⁴¹. Uwzględnienie kwestii związanych z płcią towarzyszy zatem – konsekwentnie – wspólnym przepisom ustanowionym dyrektywą w celu lepszego zapobiegania handlowi ludźmi i lepszej ochrony ofiar tego przestępstwa⁴². Konieczność stosowania podejścia wrażliwego na płeć do przestępstwa handlu ludźmi akcentuje jeszcze bardziej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712 z 13.06.2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar⁴³. Wymaga ona od państw członkowskich podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, aby ofiary otrzymały specjalistyczne wsparcie i pomoc w ramach podejścia stawiającego ofiary w centrum oraz uwzględniającego aspekt płci przed rozpoczęciem postępowania karnego, w jego trakcie i przez odpowiedni czas po jego zakończeniu, aby umożliwić ofiarom skorzystanie z praw określonych w niej, a także w dyrektywie 2012/29⁴⁴.

Ta ostatnia, ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, w sposób bardziej szczegółowy i rozbudowany odnosi się do płciowego wymiaru niektórych przestępstw. Przede wszystkim potwierdza, że przemoc na tle płciowym jest rozumiana jako forma dyskryminacji. Ponadto definiuje ten rodzaj przemocy jako przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej płeć, ale także tożsamość płciową lub ekspresję płciową, czego nie ma w definicji przemocy ze względu na płeć w żadnym innym akcie prawa unijnego, lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej płci. Co więcej, typologizuje przemoc ze względu na płeć, zaliczając do niej przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt, napaść na tle seksualnym i molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takie jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tzw. przestępstwa popełniane w imię honoru. Wskazuje na specyficzne konsekwencje tego rodzaju przemocy

³⁹ *EU gender-based violence survey – key results* (<https://fra.europa.eu/pl/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, dostęp: 12.08.2025 r.) wskazuje, że jedna na trzy kobiety w UE (30,8%) doświadczyła molestowania seksualnego w pracy na przestrzeni całego swojego życia, a sprawcami tej formy przemocy seksualnej są w większości mężczyźni.

⁴⁰ Zob. R. Latcheva, *Sexual Harassment...*, s. 1823.

⁴¹ Motyw 3 dyrektywy 2011/36.

⁴² Art. 1 dyrektywy 2011/36.

⁴³ Dz.Urz. UE L 2024/1712. O trudnościach w stosowaniu podejścia wrażliwego płciowo wobec problemu handlu ludźmi w państwach członkowskich na gruncie dyrektywy 2011/36 sprzecz jej rewizji, która uwypukliła konieczność takiego podejścia, zob. S. Marchetti, L. Palumbo, *10 Years After the Directive 2011/36/EU: Lights and shadows in addressing the vulnerability of trafficked and exploited migrant*, „Population and Policy Brief” 2022/33.

⁴⁴ Art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/36.

– krzywdę o charakterze fizycznym, seksualnym, emocjonalnym lub psychologicznym lub szkodę o charakterze ekonomicznym. Wreszcie wskazuje na – stanowiące *signum specificum* tego rodzaju przemocy ze względu na jej uwarunkowania – wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktylizacji, zastraszania i odwetu, wymagające udzielenia osobom jej doświadczającym, zwłaszcza kobietom, szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony, tym bardziej potrzebnych, gdy ofiary są zależne od sprawców z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu⁴⁵.

Powyższy przegląd unijnego prawodawstwa dowodzi, że do czasu zatwierdzenia konwencji stambulskiej oraz przyjęcia dyrektywy antyprzemocowej prawo UE wiązało określone rodzaje przemocy, w tym o charakterze przestępczym, z płcią, dostrzegając w związku z tym ich dyskryminacyjny charakter, ale nie wskazywało *explicite* na przemoc wobec kobiet jako szczególną formę przemocy, nawet jeśli identyfikowało, że przemoc motywowana płcią dotyczy w szczególności kobiet.

4. Akceleracja czy ideologizacja działań na rzecz ochrony przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć w Unii Europejskiej?

Zarówno przystąpienie UE do konwencji stambulskiej, jak i uchwalenie dyrektywy antyprzemocowej są odpowiedziami na skalę i powagę problemu przemocy wobec kobiet w państwach członkowskich UE⁴⁶. Wpisują się przy tym w podejmowane przez Unię od lat działania na rzecz wyeliminowania różnych form przemocy warunkowanych płcią i podniesienia poziomu ochrony osób jej doświadczających, przede wszystkim – jak zilustrowano w poprzednim punkcie – przy wykorzystaniu instrumentów prawa antydyskryminacyjnego oraz środków prawnych przyjętych w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Działania te okazały się jednak mało skuteczne. Pomimo ich podjęcia przemoc wobec kobiet stanowiła (i nadal stanowi) palący problem we wszystkich państwach członkowskich UE, podważając podstawowe prawa kobiet, takie jak godność i równość płci, choć jej skala pozostaje zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich⁴⁷.

Skoro podejście punktowe – ujmowanie wybranych kwestii ochrony przed przemocą motywowaną płcią w aktach prawa dotyczących zasadniczo innej problematyki – nie okazało się skuteczne, UE zdecydowała się je zaadresować w sposób bardziej holistyczny i skoordynowany⁴⁸ – w źródłach prawa dotyczących wyłącznie kwestii przemocy wobec kobiet. Wyjaśnienia wymaga, że owe swoiste źródła prawa unijnego w przedmiocie przemocy wobec kobiet, tj. konwencja stambulska i dyrektywa antyprzemocowa, akcentują problem przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, w rzeczywistości życia społecznego to one są bowiem bardziej podatne na

⁴⁵ Motywy 17 i 18, a także art. 22 ust. 3 dyrektywy 2012/29.

⁴⁶ Zob. np. *European Commission's roadmap. (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)*, https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf (dostęp: 12.08.2025 r.).

⁴⁷ Wskazują na to zarówno wyniki badania przemocy wobec kobiet zawarte w *EU gender-based violence survey – Key results 2024*, jak i wcześniejszej edycji (zob. *FRA survey on gender-based violence against women*, <https://fra.europa.eu/en/project/2012/fra-survey-gender-based-violence-against-women>, dostęp: 12.08.2025 r.).

⁴⁸ Zob. np. wniosek Komisji Europejskiej w przedmiocie 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 G. Gasmí, *EU approach towards violence..., passim*.

różne jej formy, podobnie jak na inne przejawy dyskryminacji⁴⁹. Przewidziane tymi aktami środki ochrony ofiar przemocy i udzielania im wsparcia dotyczą wszystkich ofiar przemocy i przemocy domowej bez względu na ich płeć⁵⁰.

Ten dualizm w dążeniu do normatywnego rozpoznania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć niewątpliwie zwiększa dynamikę unijnego procesu prawotwórczego w przedmiotowej kwestii. Był on odpowiedzią Komisji Europejskiej, zapowiedzianą w strategii na rzecz równości płci na lata 2020–2025⁵¹, na zahamowanie procesu przystąpienia UE do konwencji stambulskiej po przyjęciu przez Radę 11.05.2017 r. dwóch decyzji w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, konwencji stambulskiej: w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (decyzja Rady (UE) 2017/865 z 11.05.2017 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 karnych⁵²) oraz azylu i zasady *non-refoulement* (decyzja Rady (UE) 2017/866 z 11.05.2017 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-refoulement*⁵³). Niepodejmowanie kolejnych kroków przez UE w ramach procedury zawierania przez nią umów międzynarodowych, przewidzianych w art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁴, spowodowane było przede wszystkim brakiem porozumienia państw członkowskich zarówno wobec przystąpienia UE do konwencji, jak i jej ratyfikacji na poziomie krajowym. Niektóre z nich zajmowały (i w części nadal zajmują) bowiem negatywne stanowisko wobec tej umowy międzynarodowej⁵⁵, czego ilustrację stanowić może decyzja Sądu Konstytucyjnego Bułgarii z 27.07.2018 r.⁵⁶, stwierdzająca niezgodność konwencji stambulskiej z bułgarską konstytucją czy wniosek Prezesa Rady Ministrów z 30.07.2020 r., K 11/20, o zbadanie konstytucyjności nie tylko niektórych przepisów konwencji stambulskiej z Konstytucją RP, lecz także jej tłumaczenia opublikowanego w Dzienniku Ustaw⁵⁷.

Paradoksalnie zatem niechęć niektórych państw członkowskich do konwencji stambulskiej okazała się katalizatorem działań UE na rzecz przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i poszerzenia zakresu ochrony przed nią – dyrektywa antydyskryminacyjna nie zastępuje, a uzupełnia ochronę przewidzianą konwencją stambulską⁵⁸, potwierdzając, że krajowe reżimy równościowe, do składowych których zaliczana jest kwestia ochrony przed przemocą wobec kobiet, są w stanie oddziaływać na unijny reżim równości płci⁵⁹. Uwzględniając

⁴⁹ Por. Gender Equality Index, który od lat dowodzi, że dyskryminujące traktowanie częściej dotyczy kobiet niż mężczyzn, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2024> (dostęp: 12.08.2025 r.).

⁵⁰ Zob. np. art. 1 ust. 2 dyrektywy antyprzemocowej oraz motywy 3 i 4 decyzji 2023/1076.

⁵¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 (COM(2020) 152 final).

⁵² Dz.Urz. UE L 131, s. 11.

⁵³ Dz.Urz. UE L 131, s. 13.

⁵⁴ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

⁵⁵ Por. szerzej E. Leye, H. D'Souza, N. Meurens, *The Added Value...*, *passim*.

⁵⁶ A. Poglódke, *Republika Bułgarii: Decyzja numer 13 Sądu Konstytucyjnego Bułgarii z dnia 27 lipca 2018 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2021/3, s. 223–241.

⁵⁷ Wycofany 30.02.2024 r. przez premiera Donalda Tuska. Wszystkie dokumenty w sprawie zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2011/20> (dostęp: 3.09.2025 r.).

⁵⁸ Co podkreśla G. Gasmi, *EU approach towards violence...*, s. 85.

⁵⁹ Zwracają na to uwagę R. Guerrina, H. MacRae, A. Masselot, *Between a rock and a hard place...*, s. 4. Oddziaływanie to może mieć zarówno efekt mrozący na proces stanowienia prawa na poziomie UE (jak w przypadku przystępowania UE do konwencji stambulskiej), jak i efekt stymulujący (jak w przypadku dyrektywy antyprzemocowej).

ograniczony zakres przedmiotowy konwencji stambulskiej jako źródła prawa unijnego, a także fakt, że rozwiązania przewidziane dyrektywą antyprzemocową mają wspierać realizację zobowiązań międzynarodowych podjętych wcześniej przez państwa członkowskie w zakresie zwalczania i zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, w tym zobowiązań wynikających z konwencji CEDAW oraz właśnie konwencji stambulskiej, taki rozwój prawa unijnego powinien być ujmowany w kategoriach sukcesywnego poszerzenia procesów integracyjnych, naturalnego dla UE jako tworu *in statu nascendi*. Wpisuje się przy tym w nastroje społeczne, stanowiąc odpowiedź na oczekiwanie skutecznych środków przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet oraz wsparcia osób z doświadczeniem tej formy przemocy, opierających się na poszanowaniu praw człowieka i mających na celu promowanie równości⁶⁰. W tym sensie przyczynia się do operacjonalizacji wartości, leżących u podstaw procesów integracyjnych, które stanowią spoiwo współpracy państw członkowskich w ramach Unii, w tym poszanowania godności osoby ludzkiej, równości, a także poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

5. Wnioski

Wprowadzenie *explicite* problematyki przemocy wobec kobiet ze względu na płeć i ochrony przed nią do prawa Unii Europejskiej znamionują dwa fakty prawotwórcze: zatwierdzenie przez Unię Europejską konwencji stambulskiej i przyjęcie dyrektywy antyprzemocowej. Normatywizację tej problematyki, dowodzącą priorytetyzacji tego zagadnienia na unijnej agendzie, uznać należy za ważny krok na drodze do wyeliminowania przemocy doświadczanej przez kobiety z powodu ich płci i jako takiej – jednego z najbardziej drastycznych przejawów ich dyskryminacji oraz zapewnienia im odpowiedniej ochrony prawnej. Nazwanie czegoś, zwłaszcza językiem prawa, wskazuje, że indywidualne niepożądane doświadczenie zostało społecznie dostrzeżone i uznane za niedopuszczalne w wymiarze szerszym niż jednostkowy. Stanowi to pierwszy krok na drodze do zobowiązania władz publicznych do prewencji oraz sankcjonowania tego zjawiska, stając się warunkiem *sine qua non* jego eliminacji⁶¹. Prześledzenie tego procesu w niniejszym artykule pozwoliło zweryfikować pozytywnie wszystkie trzy tezy sformułowane jako punkt wyjścia zawartych w nim rozważań.

Rozpoznanie wraz z konwencją stambulską jako źródłem prawa unijnego oraz dyrektywą antyprzemocową koncepcji „przemocy wobec kobiet ze względu na płeć” należy uznać za kolejny – logiczny – etap w rozwoju ochrony przed przemocą motywowaną płcią, którego nowatorskość sprowadza się do zaadresowania tytułowej problematyki w sposób holistyczny i wyspecjalizowany. Nie jest on jednak rewolucyjny – taki charakter miałoby, wobec niechęci niektórych państw członkowskich do konwencji stambulskiej, przystąpienie przez UE do tej umowy międzynarodowej w pełnym zakresie czy zakwalifikowanie dyrektywą antyprzemocową przemocy wobec kobiet ze względu na płeć jako formy dyskryminacji ze względu na tę przesłankę. Jednocześnie proces normatywizacji tej koncepcji w prawie UE nie wydaje się skończony. Istotną rolę w kształtowaniu standardu ochronnego przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć będzie odgrywał Trybunał Sprawiedliwości, w szczególności za pomocą

⁶⁰ O takich oczekiwaniach społecznych piszą P. Guaita-Fernández, J. M. Martín Martín, S. Ribeiro-Navarrete, R. Puertas, *Analysing the efficiency...*, s. 1.

⁶¹ Zob. J. Cook, S. Cusack, *Gender Stereotyping...*, s. 39.

wyroków wydawanych w ramach procedury pytań prejudycjalnych. Taki trend znamionuje rozwój całego prawa unijnego, w szczególności – przepisów dotyczących ochrony przed dyskryminacją⁶².

W odniesieniu do tytułowej kwestii zapowiada go orzecznicza aktywność TS po wejściu w życie konwencji stambulskiej wobec UE na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony⁶³. Dookreślając warunki realizacji procedury udzielania ochrony międzynarodowej przez państwa członkowskie, Trybunał dokonuje wykładni przepisów dyrektywy 2011/95 z uwzględnieniem nie tylko konwencji stambulskiej jako źródła prawa UE, lecz także konwencji CEDAW, chociaż – jak sam zauważa – Unia Europejska nie jest jej stroną⁶⁴. Odwoływanie do wspólnych zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich – wszystkie one ratyfikowały konwencję CEDAW – typowe dla formułowania przez TS zasad ogólnych prawa Unii, może sugerować nadanie w przyszłości tej normie (ochronie przed przemocą wobec kobiet ze względu na płeć) rangi właśnie tego specyficznego źródła prawa Unii. Zbliżyłoby to omówiony reżim antyprzemocowy, który – jako ujawniający silny związek przemocy i dyskryminacji ze względu na płeć – można zaliczyć do prawa antydyskryminacyjnego *sensu largo*⁶⁵ i reżim antydyskryminacyjny *sensu stricto*, w ramach którego TS wyniósł wyraźnie zakaz dyskryminacji ze względu na płeć do rangi zasady ogólnej prawa unijnego⁶⁶.

Jednocześnie stojące za dwutorowym podejściem do normatywizacji przemocy wobec kobiet ze względu na płeć w prawie UE przyczyny, zidentyfikowane w niniejszym artykule, dowodzą, że przedmiotowa problematyka należy do kwestii wrażliwych społecznie i politycznie w państwach członkowskich oraz uwidaczniają, że ramy prawne i polityczne procesów stanowienia prawa w Unii Europejskiej pozwalają na regulowanie kwestii o takim charakterze, przy odpowiednim poziomie determinacji uczestników procesów prawotwórczych, w interesującym przypadku przede wszystkim Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz państw sprawujących kolejno prezydencję w Radzie⁶⁷.

⁶² O czym J. Maliszewska-Nienartowicz, A. Szczerba, *Skuteczność zakazu dyskryminacji. Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2024.

⁶³ Dz.Urz. UE L 337, s. 9, ze zm. – dalej dyrektywa 2011/95.

⁶⁴ Por. wyrok C-621/21, Intervyuirasht, pkt 44.

⁶⁵ Obejmuje ono te normy prawa unijnego, które mogą przyczynić się do osiągnięcia faktycznej równości ze względu na cechy prawnie chronione w prawie UE, choć nie zostały wydane na podstawie upoważnienia traktatowego do przyjmowania środków zwalczających dyskryminację lub służących osiągnięciu równości ze względu na nie – tj. art. 19, art. 153 ust. 2 lit. b w zw. z art. 153 ust. 1 lit. i ani art. 157 ust. 3 TFUE. Tak definiuje prawo antydyskryminacyjne *sensu largo* A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament...*, s. 18.

⁶⁶ Wyrok TS z 15.06.1978 r., C-149/77, Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, EU:C:1978:130, pkt 26–27.

⁶⁷ Dynamiczny rozwój unijnego równościowego *acquis* pokrywa się z priorytetami państw członkowskich sprawującymi kolejno prezydencję w Radzie UE od 1.07.2022 r. do 30.06.2024 r.

Abstract

Protection against gender-based violence against women in European Union law – evolution or revolution?

The objective of this article is to present the process of establishing the concept of 'gender-based violence against women' as a norm in European Union law. It has three hypotheses. Firstly, the most recent legal solutions of the EU regarding protection against gender-based violence against women, namely the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, which was adopted in Istanbul on 11 May 2011, and Directive (EU) 2024/1385 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence, constitute a further step in the evolutionary development of EU laws protecting against gender-based violence. Secondly, their innovative nature is based on addressing the issue in question holistically and is dedicated exclusively to it. Thirdly, the shape of the solutions adopted proves that both sources of international law and national conditions bear an influence on the EU human rights protection system.

Simultaneously, the process of establishing this concept as a norm in EU law does not appear to be complete. The Court of Justice of the EU will play a significant role in establishing the standard of protection against gender-based violence against women. This Court's rulings to date on this matter can suggest that protection against gender-based violence against women could be raised to a general principle of EU law in the future. This would bring the EU anti-violence regime, which can be classified as anti-discrimination law *sensu largo*, closer to the anti-discrimination regime *sensu stricto*.

Keywords: violence against women, gender-based violence, gender discrimination, Istanbul Convention, Violence Against Women Directive, EU law, GBV

Dr hab. Aleksandra Szczerba – professor of the Jacob of Paradies University – Department of European Law and Integration, Faculty of Law and Security, Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski, Poland; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7857-0554>

Bibliografia/References

Cook R.J., Cusack S., *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*, Philadelphia 2010.

Ellis E., Watson P., *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford 2012.

EU gender-based violence survey – key results 2024, <https://fra.europa.eu/pl/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results> (dostęp: 12.08.2025 r.).

European Commission's roadmap. (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf (dostęp: 12.08.2025 r.).

FRA survey on gender-based violence against women, <https://fra.europa.eu/en/project/2012/fra-survey-gender-based-violence-against-women> (dostęp: 12.08.2025 r.).

Gasmi G., *EU approach towards violence against women and domestic violence – new EU Directive*, „Revija za evropsko pravo” 2024/26(1).

- Grzyb M., *Penal populism: Negotiating the feminist agenda. Evidence from Spain and Poland*, „European Journal of Criminology” 2021/18(6).
- Guaita-Fernández P., Martín Martín J.M., Ribeiro-Navarrete S., Puertas R., *Analysing the efficiency of public policies on gender-based violence: A literature review*, „Sustainable Technology and Entrepreneurship” 2024/3.
- Guerrina R., MacRae H., Masselot A., *Between a rock and a hard place: The EU’s gender regime in times of crisis*, „Women’s Studies International Forum” 2023/99.
- Latcheva R., *Sexual Harassment in the European Union: A Pervasive but Still Hidden Form of Gender-Based Violence*, „Journal of Interpersonal Violence” 2017/32(12).
- Leye E., D’Souza H., Meurens N., *The Added Value of and Resistance to the Istanbul Convention: A Comparative Study in 27 European Member States and Turkey*, „Frontier in Human Dynamics” 2021/3.
- Maliszewska-Nienartowicz J., Szczerba A., *Skuteczność zakazu dyskryminacji. Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2024.
- Marchetti S., Palumbo L., *10 Years After the Directive 2011/36/EU: Lights and shadows in addressing the vulnerability of trafficked and exploited migrant*, „Population and Policy Brief” 2022/33.
- Pogłódek A., *Republika Bułgarii: Decyzja numer 13 Sądu Konstytucyjnego Bułgarii z dnia 27 lipca 2018 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2021/3.
- Rigotti C., McGlynn C., *Towards an EU criminal law on violence against women: The ambitions and limitations of the Commission’s proposal to criminalise image-based sexual abuse*, „New Journal of European Criminal Law” 2022/13(4).
- Sękowska-Kozłowska K., *Kontrola implementacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009/2(7).
- Sękowska-Kozłowska K., *Proving Domestic Violence as Gender Structural Discrimination before the European Court of Human Rights*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2024/37(6).
- Sękowska-Kozłowska K., *Stereotypy dotyczące płci a przemoc wobec kobiet w dorobku prawnomiędzynarodowym. Od identyfikacji do kształtowania instrumentów prawnych*, „Studia Prawnicze” 2016/2.
- Szczerba-Zawada A., *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019.
- Walby S., *The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender Regime*, „Social Politics: International Studies in Gender, State & Society” 2024/11(1).