



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Analiza prawna dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Spis treści

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE – PODOBIENSTWO DO KONWENCJI STAMBULSKIEJ	1
2. OGÓLNE UWAGI KRYTYCZNE – IGNOROWANIE ZASADY POMOCNICZOŚCI	3
3. SZCZEGÓŁOWE UWAGI KRYTYCZNE – MGLISTE DEFINICJE, OGRANICZANIE WOLNOŚCI SŁOWA I DOMNIEMANIE WINY	4
3.1. NIEPRECYZYJNA DEFINICJA LEGALNA PRZEMOCY (ART. 2 LIT. A I B)	5
3.2. OGRANICZENIA WOLNOŚCI SŁOWA POLEGAJĄCE NA NAKAZIE PENALIZACJI BLIŻEJ NIEOKREŚLONYCH ZNIEWAG (ART. 7 LIT. B) ORAZ TZW. MOWY NIENAWIŚCI (ART. 8 UST. 1) W POWIĄZANIU Z NAKAZEM STOSOWANIA KAR POZBAWIENIA WOLNOŚCI (ART. 10 UST. 4)	7
3.3. USTANOWIENIE PUNKTOWYCH DOMNIEMAŃ WINY OSOBY POSĄDZONEJ O PRZEMOC, UMOŻLIWIAJĄCYCH NATYCHMIASTOWE USUNIĘCIE JEJ Z MIEJSCA ZAMIESZKANIA, ZAKAZ KONTAKTU Z DZIEĆMI, A TAKŻE ZOBOWIĄZANIE DO WYPŁATY ODSZKODOWANIA – BEZ ŚLEDZTWA I WYROKU SKAZUJĄCEGO (ART. 19 I ART. 24 UST. 2)	10
3.4. ZOBOWIĄZANIE DO UTWORZENIA MECHANIZMU CENZUROWANIA TREŚCI INTERNETOWYCH W OPARCIU O NIEPRECYZYJNE KRYTERIA (ART. 23 UST. 1 W ZW. Z ART. 7 I ART. 8)	12
3.5. NIEPRECYZYJNE NAKAZY ZWALCZANIA „STEREOTYPÓW PŁCIOWYCH” (ART. 21 LIT. H, ART. 34 UST. 5, ART. 35 UST. 1, ART. 36 UST. 8)	13
4. KONKLUZJE	14

1. Uwagi wprowadzające – Podobieństwo do Konwencji Stambulskiej



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Przedmiotem niniejszej analizy jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2024/1385 z 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (zwana dalej dyrektywą)¹.

Dyrektywa składa się z preambuły oraz 7 rozdziałów, które regulują następujące zagadnienia:

- 1) rozdział 1 pt. „Przepisy ogólne”, określający przedmiot regulacji oraz podstawowe definicje legalne pojęć używanych w dyrektywie (art. 1-2);
- 2) rozdział 2 pt. „Przestępstwa związane z seksualnym wykorzystywaniem kobiet i dzieci oraz cyberprzestępczością”, określający katalog czynów podlegających obowiązkowej penalizacji przez państwa członkowskie, ogólne wytyczne co do surowości kar, katalog okoliczności obciążających oraz terminy przedawnienia (art. 3-13);
- 3) rozdział 3 pt. „Ochrona ofiar i dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, określający obowiązki państw w zakresie zapewnienia sprawnej reakcji organów ścigania na zawiadomienie o przemocy (art. 14-24);
- 4) rozdział 4 pt. „Wsparcie ofiar”, określający obowiązki państw w zakresie zapewnienia różnych form pomocy ofiarom od ośrodków interwencji kryzysowej po telefony zaufania (art. 25-33);
- 5) rozdział 5 pt. „Zapobieganie i wczesna interwencja”, zobowiązujący państwa członkowskie do prowadzenia kampanii uświadamiających i szkoleń (art. 34-37);
- 6) rozdział 6 pt. „Koordynacja i współpraca”, zobowiązujący państwa do systematycznego planowania polityki antyprzemocowej, w szczególności poprzez ustanowienie organu urzędowego odpowiedzialnego za koordynowanie działań władz publicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy, przyjęcie do 2029 r. krajowego planu działania na rzecz zapobiegania oraz zwalczania przemocy ze względu na płeć, współpracę z organizacjami pozarządowymi, współpracę z innymi państwami członkowskimi, a także przez gromadzenie danych statystycznych (art. 38-44);
- 7) rozdział 7 pt. „Przepisy końcowe”, określający w szczególności obowiązek informowania Komisji Europejskiej o kwestiach istotnych z punktu widzenia dyrektywy oraz termin implementacji na 14 czerwca 2027 r. (art. 45-51).

Celem dyrektywy ma być *zapewnienie kompleksowych ram skutecznego zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w całej Unii* (pkt 1 preambuły). Dyrektywa wychodzi z założenia, że *[p]rzemoc 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*

¹ Dz.U. L, 2024/1385, 24.5.2024.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

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. W związku z tym przy wdrażaniu niniejszej dyrektywy należy wziąć pod uwagę perspektywę uwzględniającą aspekt płci (pkt 10 preambuły).

Założenie wyjściowe dyrektywy przypomina hipotezę sformułowaną wcześniej w preambule Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (nazywanej również Konwencją Stambulską, a przez jej krytyków – „konwencją genderową”): *uznając, że przemoc wobec kobiet jest manifestacją nierównego stosunku sił pomiędzy kobietami a mężczyznami na przestrzeni wieków który doprowadził do dominacji mężczyzn nad kobietami i dyskryminacji tych ostatnich, a także uniemożliwił pełną poprawę sytuacji kobiet; uznając strukturalny charakter przemocy wobec kobiet za przemoc ze względu na płeć, oraz fakt, że przemoc wobec kobiet stanowi jeden z podstawowych mechanizmów społecznych, za pomocą którego kobiety są spychane na podległą wobec mężczyzn pozycję.*

W komentarzu Instytutu Ordo Iuris do tego fragmentu preambuły Konwencji Stambulskiej stwierdzono: *Trudno o jakiegokolwiek miarodajne dowody empiryczne wspierające to założenie; istnieją natomiast silne przesłanki podważające ten paradygmat. Jednocześnie Konwencja całkowicie ignoruje lub marginalizuje czynniki, które realnie warunkują zachowania przemocowe, a mianowicie: uzależnienia (np. od alkoholu lub narkotyków), postępujące rozluźnienie norm społecznych, obecność przemocy w środkach masowego przekazu, zwłaszcza zaś obecną w nich seksualizację wizerunku kobiety. Podkreślić przy tym należy, że w Polsce, gdzie brane są pod uwagę te czynniki, poziom przemocy względem kobiet jest wielokrotnie niższy niż w krajach skandynawskich, gdzie od lat nieskutecznie walczy się z przemocą wobec kobiet w oparciu o ten sam ideologiczny paradygmat, na którym zbudowana jest Konwencja.²* Pogląd ten zachowuje aktualność w odniesieniu do analizowanej dyrektywy.

2. Ogólne uwagi krytyczne – Ignorowanie zasady pomocniczości

Dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które upoważniają Parlament Europejski i Radę do stanowienia norm

² Raport Instytutu Ordo Iuris: D. Bach-Golecka, J. Banasiuk, A. M. Jaśkiewicz, Z. Roguska, A. Skórzyńska, *Czy Polska powinna ratyfikować Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej?*, Warszawa 2014, s. 5-6.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

minimalnych w zakresie różnych aspektów prawa karnego procesowego (w tym wzajemnego dopuszczania dowodów, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw) oraz prawa karnego materialnego (określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości jak seksualne wykorzystywanie kobiet).

Ta sfera działania należy do tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czyli kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 lit. j Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Z kolei zgodnie z wyrażoną w art. 5 ust. 1 i 3 Traktatu o UE zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

W tym kontekście można mieć wątpliwości, czy przyjęcie analizowanej dyrektywy było rzeczywiście konieczne, skoro możliwe jest przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet na poziomie krajowym, bez narzucania państwom członkowskim wspólnych rozwiązań w tym zakresie. Polskie prawo karne jeszcze przed przyjęciem analizowanej dyrektywy zawierało wiele z wprowadzanych przez nią rozwiązań przydatnych dla przeciwdziałaniu przemocy kobiet. Przykładowo dokonywanie, zmuszanie i nakłanianie do obrzezania kobiet (art. 156 §1 pkt 3 oraz art. 156a k.k.) i zmuszanie do małżeństwa (art. 191b k.k.) jest w Polsce przestępstwem od 2023 r., a cybestalking – jako po prostu forma nękania, tyle że za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej – jest przestępstwem od 2011 r. (art. 190a k.k.).

Tymczasem analizowana dyrektywa nie tylko powtarza istniejące już w polskim prawie karnym rozwiązania (co świadczy o jej zbędności), ale również zawiera kontrowersyjne reguły i definicje naruszające międzynarodowe i konstytucyjne standardy.

3. Szczegółowe uwagi krytyczne – Mgliste definicje, ograniczanie wolności słowa i domniemanie winy

Ponadto krytycznie natomiast należy ocenić:

- 1) nieprecyzyjną definicję legalną przemocy (art. 2 lit. a i b);



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

- 2) ograniczenia wolności słowa polegające na nakazie penalizacji bliżej nieokreślonych zniewag (art. 7 lit. b) oraz tzw. mowy nienawiści (art. 8 ust. 1) w powiązaniu z nakazem karania ich karą pozbawienia wolności (art. 10 ust. 4);
- 3) ustanowienie punktowych domniemań winy osoby posądzonej o przemoc, umożliwiających natychmiastowe usunięcie jej z miejsca zamieszkania, zakaz kontaktu z dziećmi, a także zobowiązanie do wypłaty odszkodowania – bez śledztwa i wyroku skazującego (art. 19 i art. 24 ust. 2);
- 4) zobowiązanie do utworzenia mechanizmu cenzurowania treści internetowych w oparciu o nieprecyzyjne kryteria (art. 23 ust. 1 w zw. z art. 7 i art. 8);
- 5) nieprecyzyjne nakazy zwalczania „stereotypów płciowych” (art. 21 lit. h, art. 34 ust. 5, art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 8).

3.1. Nieprecyzyjna definicja legalna przemocy (art. 2 lit. a i b)

Centralnymi pojęciami dyrektywy są „przemoc wobec kobiet” oraz „przemoc domowa”, bo to one mają stanowić główny przedmiot działań władz publicznych państw członkowskich. Precyzyjne zdefiniowanie tych pojęć jest kluczowe dla ustalenia zakresu zobowiązań organów państw członkowskich, w szczególności w zakresie penalizacji czynów związanych ze stosowaniem lub nawoływaniem do przemocy jak np. art. 8 ust. 1 dyrektywy, który zostanie omówiony w odrębnym punkcie niniejszej analizy.

Stosownie do art. 2 lit. a dyrektywy, „przemocą wobec kobiet” są **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” [podkr. aut.].

Stosownie do art. 2 lit. b dyrektywy „przemocą domową” są **wszelkie akty przemocy** fizycznej, seksualnej, **psychologicznej lub ekonomicznej**, które popełniane są w rodzinie lub gospodarstwie domowym, bez względu na biologiczne lub prawne więzi rodzinne, lub między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie. [podkr. aut.].

Obie definicje są sformułowane wadliwie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Po pierwsze, obarczone są błędem logicznym *idem per idem*, bo definiują pojęcie z wykorzystaniem wariacji tego samego pojęcia, wskazując, że „przemocą są wszelkie akty przemocy”. Brak jest wyjaśnienia, czym jest sama „przemoc” i w jakich konkretnie aktach może się ona przejawiać.

Po drugie, znacząco rozszerzają one potoczne znaczenie słowa „przemoc”, oznaczającego fizyczną agresję, zaliczając do niego również „akty przemocy psychologicznej lub ekonomicznej”. Przepisy dyrektywy zarazem nie wyjaśniają, na czym konkretnie może polegać „przemoc psychologiczna” oraz „przemoc ekonomiczna”. Jedną z form przemocy ekonomicznej może być – jak się wydaje – „kontrola ekonomiczna przestępcy nad ofiarą”, powodująca „że ofiara nie ma skutecznego dostępu do własnych pieniędzy” (o czym wspomina pkt 32 preambuły). Z tego jednak nie wynika, na czym dokładnie mogą polegać inne formy „przemocy ekonomicznej”.

Po trzecie, przemocą są nie tylko działania, które wyrządziły drugiemu człowiekowi jakąś wymierną szkodę (np. siniak, uszkodzenie narządów wewnętrznych, depresja), ale także działania powodujące bliżej nieokreślone „cierpienia”.

Po czwarte, przemocą mogą być także działania, które nie wyrządziły żadnych szkód ani cierpień, a jedynie „mogą prowadzić do szkody lub cierpienia”. Włączając do pojęcia przemocy hipotetyczne niedogodności, rozszerzono je do granic możliwości.

Kumulacja tych ogólnikowych określeń powoduje, że ustalone definicje legalne przemocy w istocie niczego nie definiują, lecz stanowią w najlepszym razie zbiór ogólnych wytycznych, które będą mogły być dowolnie interpretowane przez właściwe organy krajowe w zależności od poglądów i wrażliwości osób w nich zasiadających (policjantów, prokuratorów, sędziów itd.).

W konsekwencji przemocą w rozumieniu dyrektywy mogą być nie tylko fizyczne napaści skutkujące obrażeniami ciała, ale wszelkie formy dyskomfortu odczuwane przez człowieka na skutek czyjegoś zachowania. W efekcie ścigania i karania mogą podlegać także trywialne niedogodności doświadczane w codziennym życiu prywatnym i rodzinnym ze strony bliskich i spotykanych ludzi.

I tak przykładowo za „akt przemocy”, który „może prowadzić” do „psychologicznego cierpienia” w rozumieniu art. 2 lit. a dyrektywy będzie mogło być uznane polecenie dziecku przez rodzica zajęcia się pracą domową, skutkujące jego poirytowaniem, albo zdenerwowanie kobiety najmującej pokój w mieszkaniu wywołane kłótnią o zaległy czynsz ze współlokatorem, będącym zarazem właścicielem mieszkania. Z kolei za „akt przemocy ekonomicznej” w rozumieniu art. 2 lit. b dyrektywy będzie mogło być uznane nie tylko wspomniane powyżej blokowanie kobiecie



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

dostępu do jej własnych środków finansowych, ale także np. odebranie dziecku tzw. kieszonkowego z powodu złych ocen w szkole albo niezadowolenie małżonka z powodu niepodzielenia się przez współmałżonka nagrodą finansową uzyskaną w pracy (nawet jeśli posiadają oni rozdzielność majątkową).

Należy podkreślić, że trywialność tych przykładów w żadnym stopniu nie wyklucza możliwości zakwalifikowania ich w przyszłości jako niedozwolonych aktów przemocy, z których część może nawet podlegać penalizacji. Sama dyrektywa co prawda wprost wymaga jedynie penalizacji nawoływania do przemocy z powodu do przynależności do określonej płci (art. 8 ust. 1 dyrektywy), ale państwa członkowskie mogą też z własnej inicjatywy wykorzystać definicję z art. 2 lit. a i b dyrektywy do penalizacji innych czynów, tworząc szerokie podstawy prawne do ścigania tak szeroko rozumianej przemocy, z czym wiąże się znaczące ryzyko nadużyć. I decydenci polityczni mogą przy tym odtąd powoływać się na istniejące „prawo unijne”.

3.2. Ograniczenia wolności słowa polegające na nakazie penalizacji bliżej nieokreślonych zniewag (art. 7 lit. b) oraz tzw. mowy nienawiści (art. 8 ust. 1) w powiązaniu z nakazem stosowania kar pozbawienia wolności (art. 10 ust. 4)

Przy konstruowaniu przepisów zabraniających określonych wypowiedzi pod groźbą kary należy mieć na uwadze międzynarodowe standardy w zakresie wolności słowa i sposobu stanowienia prawa karnego.

Jeśli chodzi o to pierwsze, przypomnieć należy, że zgodnie z tzw. złotą regułą, sformułowaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wolność słowa *nie ogranicza się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, uważane za nieobraźliwe i neutralne, lecz odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub części społeczeństwa*³. W doktrynie prawa międzynarodowego mówi się wręcz o „prawie do obrażania” (*right to insult*)⁴. Standard sformułowany w orzecznictwie ETPC ma odpowiednie zastosowanie do standardów wolności słowa w prawie UE, co wynika z art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE. Jeśli więc z zagwarantowanej w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw

³ Wyroki ETPC: z 7 grudnia 1976 r., *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, §49; z 7 lutego 2012 r., *Axel Springer AG przeciwko Niemcom*, §78; z 13 lipca 2012 r., *Mouvement raëlien suisse przeciwko Szwajcarii*, §48; z 4 listopada 2014 r., *Braun przeciwko Polsce*, §36; z 15 października 2015 r., *Perinçek przeciwko Szwajcarii*, §196; z 27 czerwca 2017 r., *Medžlis Islamskiej Wspólnoty Brčko i inni przeciwko Bośni i Hercegowinie*, §75; z 25 marca 2021 r., *Matalas przeciwko Grecji*, §38; z 8 listopada 2022 r., *Ayuso Torres przeciwko Hiszpanii*, §48; z 4 lipca 2023 r., *Hurbain przeciwko Belgii*, §176; z 19 marca 2024 r., *Almeida Arroja przeciwko Portugalii*, §62; z 11 lutego 2025 r., *Nowaja Gazieta i inni przeciwko Rosji*, §106.

⁴ A. Clooney, P. Webb, *The right to insult in international law*, 48 Columbia Human Rights Law Review 2017.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Człowieka wolności słowa wynika swego rodzaju „prawo do obrażania”, to analogicznie wynika ono również z analogicznego przepisu art. 11 ust. 1 KPP. Koncepcja tzw. prawa do obrażania opiera się na dwóch założeniach. Po pierwsze, należy rozróżnić między normami kulturowymi i moralnymi zalecającymi określone zachowanie, ale niekoniecznie podlegające egzekwowaniu przez państwa, a normami prawnymi, które zakazują tylko to, co jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Po drugie, niemożliwe jest ustalenie obiektywnych, precyzyjnych i uniwersalnych kryteriów rozróżniania między wypowiedziami „obraźliwymi” oraz „nieobraźliwymi”.

Jeśli chodzi natomiast o standardy prawa karnego, to należy wskazać, że czyn zabroniony pod groźbą kary musi być określony w akcie o randze ustawy (*nullum crimen sine lege scripta*), a znamiona tego czynu muszą być określone z maksymalną precyzją (*nullum crimen sine lege certa*).⁵

Tymczasem art. 7 lit. b, art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 4 dyrektywy zabraniają wypowiedzi, które powinny być dozwolone w ramach wolności słowa, a nadto zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny.

Zgodnie z art. 7 dyrektywy państwa mają obowiązek penalizacji tzw. cybernękania, w tym – zgodnie z lit. b omawianego artykułu – *kierowania, wraz z innymi osobami, za pomocą ICT [technologii informacyjno-komunikacyjnych], w publicznie dostępny sposób, gróźb lub zniewag wobec osoby, gdy takie czyny mogą wyrządzić tej osobie poważną szkodę psychiczną*. [podkr. aut.]. „Zniewaga” (ang. *insulting conduct*) jest pojęciem niezwykle szerokim, obejmującym różnego rodzaju obraźliwe wypowiedzi, a jego zakres ogranicza jedynie znamię „wyrządzenia poważnej szkody psychicznej”. Samo pojęcie „szkody psychicznej” też jest jednak szerokie i nic nie stoi na przeszkodzie, aby rozumieć je jako wszelkie postaci dyskomfortu odczuwanego przez adresata określonej wypowiedzi. Przepis nie określa poza tym żadnych innych kryteriów odróżnienia „zniewagi” od „dozwolonej krytyki”, co rodzi znaczące ryzyko wykorzystywania tego przepisu do tłumienia tzw. krytyki prasowej wobec rządu czy krytyki w ogóle np. wobec działań polityków, innych wpływowych osób czy organizacji.

Podobne problemy wiążą się z przewidzianym w art. 8 ust. 1 dyrektywy obowiązkiem penalizacji *umyślnego nawoływania do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według płci, lub przeciwko członkowi takiej grupy przez publiczne rozpowszechnianie za pomocą ICT [technologii informacyjno-komunikacyjnych] treści*

⁵ W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023, s. 167. Zob. też wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z 31 lipca 2003 r., *Prokurator przeciwko Stakićowi*, sprawa nr IT-97-24-T, pkt 719; wyroki Międzynarodowego Trybunału Karnego z 7 marca 2014 r., *Prokurator przeciwko Germainowi Katandze*, pkt 52 oraz z 21 marca 2016 r., *Prokurator przeciwko Jean-Pierre'owi Bemba Gombo*, sprawa nr ICC-01/05-01/08, pkt 83.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

zawierających takie nawoływanie. W przepisie tym znajdują się dwa nieprecyzyjne pojęcia: „przemocy” (zob. uwagi do art. 2 lit. a i b) oraz „nienawiści”. Sam nakaz penalizacji nawoływania do przemocy rozumianej jako agresja fizyczna nie budzi zastrzeżeń, jako że pojęcie to ma precyzyjną definicję w prawie karnym, a ściganie i karanie tego rodzaju czynów jest konieczne dla zapewnienia poszanowania prawa do życia i ochrony integralności fizycznej jednostek. Wątpliwości budzi natomiast nakaz penalizacji „przemocy psychologicznej i ekonomicznej”, o której wspomina art. 2 lit. a i b dyrektywy, a także nakaz penalizacji „nawoływania do nienawiści”.

Wynikający z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 2 lit. a dyrektywy nakaz penalizacji „przemocy psychologicznej i ekonomicznej” – jak już wspomniano powyżej – może prowadzić do karania nawet trywialnych niedogodności doświadczanych w życiu codziennym, z których każda może wywołać „cierpienia psychiczne”. Z kolei nakaz penalizacji „nawoływania do nienawiści” może być – podobnie jak nakaz penalizacji zniewag z art. 7 lit. b dyrektywy – wykorzystywany do tłumienia niewygodnej dla rządu czy wpływowej organizacji krytyki. Pojęcie „nienawiści” nie zostało bowiem w ogóle zdefiniowane – ani w dyrektywie, ani w orzecznictwie, ani w doktrynie prawniczej⁶. Za „nienawiść” mogą bowiem zostać uznane nie tylko wypowiedzi oczywiście godne potępienia (np. wprost odmawiające kobietom człowieczeństwa), ale także wypowiedzi kontrowersyjne, lecz mieszczące się w granicach tzw. prawa do obrażania (np. krytykujące w ostrych słowach określoną grupę kobiet za popieranie aborcji).

Oprócz tego należy zauważyć, że zarówno pojęcie „zniewagi” z art. 7 lit. b dyrektywy, jak i pojęcia „przemocy psychologicznej i ekonomicznej” oraz „nienawiści” z art. 8 ust. 1 dyrektywy nie spełniają minimalnych wymagań co do jakości przepisu karnego wynikających z reguł *nullum crimen sine lege certa* oraz *nullum crimen sine lege scripta*.

Art. 10 ust. 4 dyrektywy wymaga, aby przestępstwa określone m.in. w art. 7 lit. b i art. 8 ust. 1 *podlegały karze, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej rok pozbawienia wolności*. To oznacza, że państwa członkowskie muszą wprowadzić do krajowych systemów karnych kary więzienia za bliżej nieokreślone „zniewagi” oraz „nawoływanie do nienawiści”, choć dyrektywa nie wyklucza także łagodniejszych kar (jak grzywna czy ograniczenie wolności). O ile niektóre rodzaje wypowiedzi mogą zasługiwać na karę pozbawienia wolności (np. nawoływanie do agresji fizycznej), o tyle nie powinna ona wchodzić w grę w przypadku każdej formy „zniewagi” czy „nawoływania do nienawiści”, zważywszy, że pojęcie to jest niezwykle

⁶ S. Benesch, *Defining and Diminishing Hate Speech* w: *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples*, Minority Rights Group International - Londyn 2014, s. 18-20.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

szerokie i może obejmować również wypowiedzi niewyrządzające żadnych konkretnych szkód, a powodujące jedynie subiektywny dyskomfort u jej adresatów.

Rozwiązania przewidziane art. 7 lit. b, art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 4 dyrektywy naruszają wolność słowa zagwarantowaną w art. 11 ust. 1 KPP i art. 10 EKPC, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym, bo tak ogólnikowe określenie znamion czynów zabronionych powoduje przerzucenie ustalenia ich treści z ustawodawcy na organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości, co w praktyce oznacza, że o tym, co jest karane, nie będzie decydować ustawa (jak tego wymagają art. 11 ust. 1 KPP i art. 10 EKPC), ale prokurator, policjant i sędzia w zależności od ich osobistego poglądu, co stanowi „zniewagę” albo przejaw „nienawiści”. W aspekcie materialnym, bo wymóg wprowadzenia sankcji kary pozbawienia wolności za każdą formę „zniewagi” czy „nawoływania do przemocy lub nienawiści” jest nieproporcjonalne w sytuacji, w której możliwe jest w przypadku przestępstw mniejszej wagi ograniczenie sankcji do kary grzywny i kary ograniczenia wolności.

3.3. Ustanowienie punktowych domniemań winy osoby posądzonej o przemoc, umożliwiających natychmiastowe usunięcie jej z miejsca zamieszkania, zakaz kontaktu z dziećmi, a także zobowiązanie do wypłaty odszkodowania – bez śledztwa i wyroku skazującego (art. 19 i art. 24 ust. 2)

Jednym z najważniejszych standardów prawa karnego jest reguła domniemania niewinności uznawana zarówno w prawie konstytucyjnym, jak i międzynarodowym⁷. Prawo do domniemania niewinności gwarantuje również art. 48 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE. W swej istocie domniemanie niewinności polega na obciążeniu ciężarem dowodu oskarżyciela oraz rozstrzygnięciu wątpliwości na korzyść oskarżonego.

Tymczasem w dyrektywie przewidziano dwa rozwiązania odstępujące od reguły domniemania niewinności.

Po pierwsze, w art. 19 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do ustanowienia procedur obejmujących tzw. nakazy doraźne, zakazy zbliżania się i nakazy ochrony. Intencja ich

⁷ S. Sayapin, *Presumption of Innocence* w: *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* (2022), https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e1646.013.1646/law-mpeipro-e1646?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 27.06.2025); O. Khablo, I. Svoboda, *International standards for the application of the presumption of innocence in criminal proceedings*, 29 *Naukovij visnik Nacional'noi akademii vnutrišnih sprav* 2024, s. 55-65.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

wprowadzenia jest niewątpliwie szczytna, bo ma na celu jak najszybsze odseparowanie ofiary przemocy od sprawcy – choć znowu pojawia się pytanie co do zasadności wprowadzenia tych norm na poziomie unijnym w świetle traktatowej zasady pomocniczości. Poza tym problem w tym, że przed przeprowadzeniem śledztwa i procesu nie da się zazwyczaj przesądzić z całą pewnością, kto w danym układzie personalnym jest ofiarą, a kto jest sprawcą. Fakt, że jakaś osoba twierdzi, że jest ofiarą przemocy ze strony innej osoby, nie oznacza, że tak jest w istocie. Śledztwo i proces karny służą właśnie ustaleniu prawdziwości takiego oskarżenia ponad wszelką wątpliwość.

Tymczasem art. 19 dyrektywy przewiduje, że *w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub bezpieczeństwa ofiary lub osób będących na jej utrzymaniu* właściwe krajowe organy władzy publicznej (np. policja, prokuratura) będą mogły wydać wobec osoby posądzonej o przemoc:

- 1) doraźny nakaz opuszczenia miejsca zamieszkania osoby oskarżającej, który może polegać np. na natychmiastowej eksmisji na bruk osoby oskarżonej na przemoc z lokalu współzamieszkiwanego z osobą oskarżającą, niezależnie od posiadanego tytułu własności (wracając do przywołanego wyżej przykładu kobiety najmującej pokój w mieszkaniu – oskarżając właściciela mieszkania będącego zarazem współlokatorem o przemoc, może zmusić go do wyprowadzenia się z własnego lokalu);
- 2) zakaz zbliżania się do osoby oskarżającej i osób pozostających na jej utrzymaniu, który może polegać np. na faktycznym uniemożliwieniu ojcu spotykania się z jego dziećmi;
- 3) zakaz kontaktowania się z osobą oskarżającą lub osobami pozostającymi na jej utrzymaniu, który może polegać np. na zakazie dzwonienia, pisania smsów, maili i jakichkolwiek innych form kontaktu ojca z dziećmi.

Wymienione nakazy i zakazy mają mieć skutek natychmiastowy (art. 19 ust. 1 akapit 2 dyrektywy), co oznacza, że muszą one wejść w życie z momentem ich wydania. Państwa mogą przewidzieć ścieżkę odwoławczą dla osoby posądzonej o przemoc, ale wniesienie odwołania nie może wstrzymać wykonania wspomnianych nakazów i zakazów. Takie ewentualne odwołanie ma więc charakter pozorny, bo nawet w razie jego powodzenia, osoba niesłusznie posądzona nie odzyska czasu straconego poza swoim miejscem zamieszkania i bez kontaktu z dziećmi.

Z jednej strony art. 19 ust. 1 dyrektywy ogranicza zastosowanie tych retorsji do *sytuacji bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub bezpieczeństwa ofiary lub osób będących na jej utrzymaniu*. Z drugiej jednak strony art. 19 ust. 2 dyrektywy wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, *aby właściwe organy były uprawnione do wydawania zakazów*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

zblizania się lub nakazów ochrony w celu udzielenia ofiarom ochrony – na tak długo, jak jest to konieczne dla ofiar – przed wszelkimi aktami przemocy objętymi niniejszą dyrektywą. W tym kontekście „sytuacją bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub bezpieczeństwa ofiary” może być nie tylko agresja fizyczna, ale także „przemoc psychologiczna” i „przemoc ekonomiczna”, która choćby potencjalnie „może prowadzić do cierpienia” (art. 2 lit. a w zw. z art. 19 ust. 2 dyrektywy). Przy tak szerokim rozumieniu „sytuacji bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub bezpieczeństwa ofiary” każde oskarżenie o przemoc może skutkować wydaniem nakazu eksmisji, zakazu zbliżania się i zakazu kontaktów ze skutkiem natychmiastowym. Co istotne, dyrektywa nie wymaga przedstawienia jakichkolwiek dowodów na potwierdzenie oskarżenia, poza słowem osoby oskarżającej. Zwiększa to ryzyko fałszywych oskarżeń.

Po drugie, art. 24 ust. 2 dyrektywy stanowi, że *[p]aństwa członkowskie zapewniają, w stosownych przypadkach, ofiarom możliwość uzyskania decyzji w sprawie odszkodowania w toku postępowania karnego*. Z przepisu tego wynika obowiązek przyznania osobie oskarżającej o przemoc roszczenia cywilnoprawnego o odszkodowanie za szkody majątkowe i niemajątkowe (uszczerbek w majątku, uszczerbek na zdrowiu fizycznym, cierpienia psychiczne) od osoby posądzanej o przemoc. Co istotne, art. 24 ust. 2 dyrektywy wymaga umożliwienia dochodzenia takiego roszczenia jeszcze „w toku postępowania karnego”, a więc jeszcze przed skazaniem przez sąd, a nawet – przed wniesieniem aktu oskarżenia przez prokuraturę. Także i w tym przypadku dochodzi zatem do ustanowienia swoistego domniemania winy, powstającego na skutek oskarżenia kogoś – zazwyczaj mężczyzny przez kobietę – o przemoc.

Krótko mówiąc, samo oskarżenie człowieka o przemoc wobec innej osoby – najczęściej mężczyzny przez kobietę – może skutkować eksmitowaniem go na bruk, pozbawieniem kontaktu z jego dziećmi oraz zobowiązaniem do zapłaty odszkodowania. Wymagany przez dyrektywę skutek natychmiastowy tzw. doraźnych nakazów i zakazów powoduje, że niemożliwa jest weryfikacja wiarygodności oskarżania przez niezależny sąd. Przyjęte w art. 19 i art. 24 ust. 2 dyrektywy rozwiązania ustanawiają więc swoiste domniemanie winy mężczyzny, względnie innej osoby posądzanej o przemoc, naruszając tym samym art. 48 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

3.4. Zobowiązanie do utworzenia mechanizmu cenzurowania treści internetowych w oparciu o nieprecyzyjne kryteria (art. 23 ust. 1 w zw. z art. 7 i art. 8)

Art. 23 ust. 1 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia *środków niezbędnych do zapewnienia szybkiego usuwania publicznie dostępnych treści online, o których mowa w art.*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

5 ust. 1 lit. a) i b) oraz w art. 7 i 8 niniejszej dyrektywy, lub uniemożliwienia dostępu do tych treści. Innymi słowy, przepis nakazuje utworzenie mechanizmu cenzurowania treści internetowych, których udostępnianie w sieci stanowi przestępstwo. O ile takie rozwiązanie nie budzi wątpliwości w przypadku precyzyjnie zdefiniowanego przestępstwa rozpowszechniania treści seksualnych i intymnych z udziałem konkretnej osoby bez jej zgody (art. 5 ust. 1 lit. a i b dyrektywy), o tyle dyskusyjne jest rozszerzenie tego mechanizmu na treści internetowe zawierające „zniewagi” (art. 7 lit. b dyrektywy), „nawoływanie do przemocy psychologicznej”, „nawoływanie do przemocy ekonomicznej” i „nawoływanie do nienawiści” (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 2 lit. a i b dyrektywy).

Jak wspomniano powyżej, tak sformułowane znamiona są niezwykle ogólnikowe i niemożliwe do precyzyjnego zdefiniowania, co rodzi ryzyko arbitralnej wykładni i wykorzystywania przepisów karnych do tłumienia krytyki prasowej lub krytyki w ogóle, pod pozorem walki z tzw. mową nienawiści czy bliżej nieokreśloną „przemocą psychologiczną”. Przykładowo artykuł na portalu internetowym wzywający do modlitwy za kobiety poddające się aborcji mógłby zostać uznany za formę „nawoływania do przemocy psychologicznej” i podlegać usunięciu w ramach mechanizmu wymaganego przez art. 23 ust. 1 dyrektywy. Innym przykładem mogłoby być nazwanie lekarzy przeprowadzających eutanazję mianem morderców, co mogłoby zostać uznane za „zniewagę” i również podlegać usunięciu w ramach mechanizmu wymaganego przez art. 23 ust. 1 dyrektywy. Skutkowałoby to zamknięciem debaty na ważne społecznie tematy.

Nakaz usuwania treści internetowych zawierających bliżej nieokreślone zniewagi, nawoływanie do przemocy psychologicznej lub ekonomicznej, bądź nawoływanie do nienawiści, stanowi naruszenie wolności słowa (art. 11 ust. 1 KPP i art. 10 ust. 1 EKPC).

3.5. Nieprecyzyjne nakazy zwalczania „stereotypów płciowych” (art. 21 lit. h, art. 34 ust. 5, art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 8)

W analizowanej dyrektywie przewidziano też szereg przepisów nakazujących zwalczanie na różne sposoby tzw. stereotypów płciowych bez zdefiniowania tego pojęcia. Przepisy te zobowiązują państwa członkowskie do:

- uwzględnienia w wytycznych dla prokuratury i innych organów ścigania wskazówek co do sposobu *identyfikowania stereotypów płciowych i unikania ich* (art. 21 lit. h dyrektywy);
- podejmowania *środków zapobiegawczych*, które muszą mieć na celu *zwalczanie szkodliwych stereotypów płci* (art. 34 ust. 5 dyrektywy);



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

- podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania zmian we wzorcach zachowań zakorzenionych w historycznie nierównych stosunkach władzy między kobietami a mężczyznami lub opartych na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn, w szczególności w kontekście relacji seksualnych, płci i zgody (art. 35 ust. 1 dyrektywy);

- zachęcania organizacji pracowników mediów, organów samoregulacyjne ds. mediów i przedstawicieli branży lub innych odpowiednich niezależnych organizacji do opracowywania działań szkoleniowych dla mediów i wspierania takich działań, aby zwalczać stereotypowe przedstawianie kobiet i mężczyzn (art. 36 ust. 8 dyrektywy).

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia „stereotypów płciowych” istnieje ryzyko uznania, że przedmiotem wymienionych „środków” podejmowanych przez państwa mogą być także tradycyjne modele rodziny, w których kobieta dobrowolnie rezygnuje z pracy zawodowej, skupiając się na prowadzeniu gospodarstwa domowego i opiece nad dziećmi, a mężczyzna zajmuje się pracą zawodową i wspieraniu kobiety w jej zadaniach w czasie wolnym od pracy.

Takie rozumienie pojęcia „stereotypów płciowych” może prowadzić do nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w życie prywatne i rodzinne jednostek, naruszając ich prawa zagwarantowane w art. 7 KPP i analogicznie w art. 8 ust. 1 EKPC.

4. Konkluzje

Analizowana dyrektywa jest niezgodna z zasadą pomocniczości wyrażoną w art. 5 ust. 1 i 3 TUE, ponieważ dokonuje harmonizacji norm prawa karnego w dziedzinie, w której państwa członkowskie są w stanie działać samodzielnie. Skuteczne przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet jest możliwe na poziomie krajowym, bez narzucania państwom członkowskim jednolitych rozwiązań w tym zakresie.

Ponadto dyrektywa wychodzi z nieudowodnionego założenia o strukturalnym charakterze przemocy mężczyzn wobec kobiet, czego skutkiem jest niezwykle szeroka definicja przemocy i przyjęcie uproszczonego dualistycznego podziału na sprawców i ofiary. Skutkiem tej pierwszej będzie najprawdopodobniej zatarcie granicy między przemocą a dyskomfortem, a skutkiem tego drugiego – zwiększenie liczby fałszywych oskarżeń o przemoc. Jeśli bowiem dyrektywa przyznaje określone prawa podmiotowe wyłącznie na podstawie wysunięcia oskarżenia o przemoc (bez konieczności jego udowodnienia), to wzrost liczby fałszywych oskarżeń w celu wyłudzenia określonych korzyści jest niemal pewny.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

W tym kontekście niektóre rozwiązania wprowadzane przez dyrektywę muszą zostać uznane za co najmniej dyskusyjne z punktu widzenia międzynarodowych standardów w zakresie praw jednostki. Analizowana dyrektywa wprowadza bowiem:

- 1) nieprecyzyjną definicję legalną przemocy, tworząc utopijną wizję człowieka, którego państwo usiłuje chronić przed wszelkim dyskomfortem, w tym nawet czysto hipotetycznym cierpieniem, którego potencjalnie może on doświadczyć;
- 2) nakaz penalizacji bliżej nieokreślonych zniewag oraz tzw. mowy nienawiści pod rygorem kary pozbawienia wolności, naruszający wolność słowa i reguły *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*;
- 3) procedury tzw. doraźnych nakazów i zakazów opartych na wyłączeniu domniemania niewinności, w których samo oskarżenie o przemoc, bez dowodów i bez jego weryfikacji przez sąd, może skutkować eksmisją osoby posądzonej o przemoc, odcięciem jej od dzieci, a także zobowiązaniem do zapłaty odszkodowania;
- 4) mechanizm cenzurowania treści internetowych, który może być wykorzystywany do usuwania wszelkiego rodzaju wypowiedzi „obraźliwych”, a co za tym idzie – tłumienia krytyki prasowej i krytyki wobec wpływowych osób czy organizacji;
- 5) nieprecyzyjne nakazy przeciwdziałania „stereotypom płciowym”, które mogą być wykorzystane do zwalczania tradycyjnych modeli rodziny i represjonowania osób o konserwatywnych poglądach obyczajowych.