



RADA
UNII EUROPEJSKIEJ

Bruksela, 24 listopada 2008 r. (02.12)
(OR. fr)

16173/08

LIMITE

PESC 1549
COHOM 133

PUBLIC

Dotyczy: **Wytyczne UE w sprawie aktów przemocy wobec kobiet i zwalczania wszelkich form dyskryminacji kobiet**

Wytyczne UE w sprawie aktów przemocy wobec kobiet i zwalczania wszelkich form dyskryminacji kobiet

1. Cel wytycznych

Przyjęcie wytycznych w sprawie aktów przemocy wobec kobiet świadczy o wyraźnej woli politycznej UE, aby nadać priorytetowe znaczenie kwestii praw kobiet i zapewnić działaniom UE w tej dziedzinie trwały charakter. Koncentrując się na sprawie aktów przemocy wobec kobiet i dziewcząt, UE uzyska środki skutecznego reagowania na jedno z poważniejszych naruszeń praw człowieka w dzisiejszym świecie.

Niniejsze wytyczne opierają się na trwałym dorobku wielostronnym, którego najświeższe elementy obejmują pogłębioną analizę wszelkich form przemocy wobec kobiet, sporządzoną przez Sekretarza Generalnego ONZ (2006), prace nad wskaźnikami dotyczącymi przemocy prowadzone przez Yakin Ertük, specjalną sprawozdawczynię ONZ ds. przemocy wobec kobiet (2008), rezolucję ONZ 61/143 w sprawie intensyfikacji działań prowadzonych w celu wyeliminowania wszelkich form przemocy wobec kobiet (2006), rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1325 (2000) i 1820 (2008) w sprawie „kobiet, pokoju i bezpieczeństwa”, rezolucję Parlamentu Europejskiego 2005/2215 w sprawie sytuacji kobiet w konfliktach zbrojnych oraz ich roli w odbudowie i procesie demokratycznym w krajach po zakończeniu konfliktu, odpowiednie artykuły konwencji dotyczących praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Celem niniejszych wytycznych jest również ułatwienie wdrażania większej liczby konkretnych projektów na rzecz kobiet i dziewcząt, finansowanych zwłaszcza przez europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka, lecz również przez wszelkie odpowiednie instrumenty finansowe UE i państw członkowskich.

Przyjęcie takich wytycznych wyraźnie potwierdza uniwersalny charakter praw człowieka.

2. Definicja

Do celów niniejszych wytycznych akty przemocy wobec kobiet zdefiniowano w oparciu o Deklarację o eliminacji przemocy wobec kobiet:

„Termin »przemoc wobec kobiet« oznacza każdy akt przemocy wobec osób płci żeńskiej, którego rezultatem jest lub może być krzywda lub cierpienie fizyczne, seksualne lub psychiczne, a także groźby takich aktów, przymus lub samowolne pozbawienie wolności, mające miejsce zarówno w życiu publicznym, jak i w życiu prywatnym.”

3. Wytyczne operacyjne

UE przypomina, że trzy nierozłączne cele w zakresie zwalczania aktów przemocy wobec kobiet to zapobieganie przemocy, ochrona i wspieranie ofiar oraz ściganie sprawców tych czynów.

3.1. Cele operacyjne

3.1.1. Propagowanie równości płci i zwalczanie dyskryminacji kobiet

UE pragnie przypomnieć, że z powodu przeszkód na jakie napotykają w egzekwowaniu swych praw, zarówno społeczno-gospodarczych, jak i politycznych, kobiety są bardziej narażone na przemoc. Z tego względu i w celu zapobiegania tej przemocy strategię państw członkowskich i strategię UE, w ramach jej działań zewnętrznych, powinny szczególnie skupić się na przykładach prawodawstwa i polityki publicznej skutkujących dyskryminacją kobiet i dziewcząt, jak również na braku należytej staranności w zwalczaniu dyskryminacji w sferze prywatnej i stereotypów związanych z płcią.

3.1.2. Gromadzenie danych dotyczących przemocy wobec kobiet i opracowanie wskaźników

Mimo prac przeprowadzonych w minionych latach, trzeba dysponować precyzyjnymi i porównywalnymi danymi ilościowymi i jakościowymi, dotyczącymi wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a także odpowiednimi wskaźnikami, aby opracować strategię i działania państw z pełną znajomością sprawy. Szczególnie znaczne rozbieżności zauważa się wciąż odnośnie do typu gromadzonych danych, jeśli chodzi o badane grupy populacji i rodzaj przemocy. UE dołoży starań, aby ustalić mechanizmy instytucjonalne i inne mechanizmy umożliwiające gromadzenie danych oraz aby przyczynić się do wzmocnienia krajowych zdolności w zakresie gromadzenia i upowszechniania wiarygodnych i precyzyjnych danych.

3.1.3. Wdrażanie skutecznych i skoordynowanych strategii

Działania UE będą zmierzać do przypomnienia państwom o ich podwójnej odpowiedzialności za zapobieganie przemocy wobec kobiet i dziewcząt, i reagowanie na nią. Ich zadaniem jest wdrożyć strategie służące zapobieganiu, a także ochronie i wspieraniu ofiar przemocy oraz występować w ich obronie na wszystkich poziomach (lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym) i we wszystkich sektorach życia społecznego, zwłaszcza za pośrednictwem przywódców politycznych, sektora publicznego i prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i środków masowego przekazu. Aby zagwarantować działanie, koordynację i monitorowanie tych strategii konieczne jest ustanowienie dynamicznych mechanizmów instytucjonalnych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

3.1.4. Walka z bezkarnością sprawców przemocy wobec kobiet i dostęp ofiar do wymiaru sprawiedliwości

UE położy nacisk na absolutną konieczność zadbania przez państwa członkowskie o to, aby przemoc wobec kobiet i dziewcząt była karalna na mocy prawa oraz dopilnowania przez nie, by sprawcy przemocy wobec kobiet i dziewcząt pociągani byli do odpowiedzialności za swoje czyny przez wymiar sprawiedliwości. Państwa członkowskie powinny w szczególności prowadzić dochodzenia w sprawie aktów przemocy wobec kobiet i dziewcząt szybko, dogłębnie, bezstronnie i z powagą oraz gwarantować, by system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a zwłaszcza przepisy proceduralne i dotyczące materiału dowodowego, zawierały konieczne przepisy zachęcające kobiety do występowania w roli świadków – przy zagwarantowaniu im ochrony – w postępowaniach wobec sprawców popełnianych na nich aktów przemocy; w szczególności chodzi o umożliwienie kobietom i ich przedstawicielom występowania jako oskarżyciel prywatny. Zwalczenie bezkarności obejmuje również środki pozytywne jak szkolenie policjantów i zachowanie bezpieczeństwa, pomocy prawnej i skutecznej ochrony ofiar i świadków, a także stworzenie takich warunków, by ofiary nie były już uzależnione finansowo od sprawców przemocy.

3.2. Narzędzia interwencji UE

Narzędzia interwencji muszą pozwolić na zaangażowanie wszystkich podmiotów UE, w pierwszym rzędzie ambasad państw członkowskich, delegatur Komisji oraz Sekretariatu Generalnego Rady UE.

UE upewni się co do właściwego uwzględniania synergii między wdrażaniem niniejszych wytycznych a wdrażaniem innych wytycznych UE w dziedzinie praw człowieka, zwłaszcza wytycznych w dziedzinie praw dziecka i dotyczących obrońców praw człowieka.

Najważniejsze narzędzia interwencji UE w zastosowaniu celów operacyjnych w zakresie walki z przemocą wobec kobiet obejmować będą:

3.2.1. Działania o charakterze ogólnym

W stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami regionalnymi UE zadba o to, by systematycznie poruszać kwestię walki z aktami przemocy popełnianymi wobec kobiet i dziewcząt oraz dyskryminacją, która leży u ich podstaw. Kroki te dotyczyć będą w szczególności zgodności krajowych ram prawnych z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami danego państwa w tej dziedzinie oraz faktycznego wdrażania tych ostatnich, a także ich monitorowania. UE zadba również o umieszczenie odniesienia do praw kobiet w zakresie upoważnień wszystkich przedstawicieli i specjalnych wysłanników UE.

Tytułem przygotowań do wszystkich tych działań, UE zadba o to, by:

- a) określić formy przemocy wobec kobiet i dziewcząt, i przeanalizować odpowiednie dane i wskaźniki, które ich dotyczą;
- b) określić istnienie dyskryminujących bezpośrednio i *de facto* praw i praktyk, które leżą u podstaw przemocy;

- c) określić niedostatki w polityce publicznej stanowiącej reakcję na przemoc wobec kobiet, lub stwierdzić brak takiej polityki;
- d) ustalić, jakie międzynarodowe i regionalne instrumenty ochrony praw kobiet ratyfikowało dane państwo, czy zgłosiło zastrzeżenia, oraz czy postanowienia tych instrumentów zostały włączone do prawa wewnętrznego;
- e) ustalić zalecenia mechanizmów międzynarodowych i regionalnych w odniesieniu do danego państwa, dotyczące praw kobiet i aktów przemocy wobec kobiet.

W swoich działaniach UE będzie w szczególności zajmować poniższe stanowiska i podejmować poniższe inicjatywy:

- f) zachęcać do ratyfikacji Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) oraz jej protokołu fakultatywnego, protokołu do Afrykańskiej karty praw człowieka i narodów dotyczącego praw kobiet oraz Międzyamerykańskiej konwencji o zapobieganiu, karaniu i wykorzenieniu przemocy wobec kobiet;
- g) zachęcać do wycofania zastrzeżeń zgłoszonych do Konwencji CEDAW, w szczególności zastrzeżeń stojących w sprzeczności z celami tej konwencji, w oparciu zwłaszcza o interpretację tych zastrzeżeń przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW);
- h) zachęcać, udzielając jeśli to konieczne pomocy technicznej, do terminowego składania sprawozdań do Komitetu CEDAW oraz do podejmowania działań w związku ze sprawozdaniami i zaleceniami Komitetu;
- i) utrzymywać systematyczny dialog i konsultacje z obrońcami praw kobiet i organizacjami kobiecymi;
- j) zachęcać do włączania obrońców praw kobiet i organizacji kobiecych w opracowywanie, wdrażanie i ocenę polityki publicznej w tym zakresie;
- k) zachęcać państwa, by w ramach powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka podejmowały konkretne zobowiązania w sprawie zwalczania przemocy i dyskryminacji wobec kobiet;

- l) zachęcać do opracowania nowych odpowiednich instrumentów regionalnych i międzynarodowych.

3.2.2. Dodatkowe działania szczegółowe w celu zwalczania aktów przemocy wobec kobiet:

Działania ukierunkowane na zwalczanie aktów przemocy wobec kobiet przybiorą postać następujących inicjatyw:

- a) propagowanie zapraszania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. przemocy wobec kobiet w przypadkach, gdy akty przemocy wobec kobiet są bardzo rozpowszechnione i uchodzą w dużej mierze bezkarnie;
- b) o ile doszło do takiej wizyty, zadbanie o podjęcie działań w odpowiedzi na zalecenia, wnioski i uwagi poczynione przez sprawozdawcę;
- c) wspieranie walki z bezkarnością sprawców przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w szczególności poprzez śledzenie całego procesu związanego z przypadkiem przemocy wobec kobiet;
- d) wspieranie obrońców praw kobiet i kobiet-obrońców praw człowieka, zwłaszcza tych, wobec których kierowane są groźby, ofiar szczególnych i ukierunkowanych represji i szykanowania;
- e) propagowanie i wspieranie strategii i kampanii uświadamiania równości płci oraz uwrażliwiania na akty przemocy wobec kobiet, zwłaszcza poprzez kampanie informacyjne skierowane szczególnie do mężczyzn i chłopców;
- f) propagowanie i wspieranie kampanii skierowanych przeciw systematycznemu zaniedbywaniu dziewczynek, zwłaszcza w zakresie zgłaszania ich narodzin w urzędach stanu cywilnego i ich kształcenia;

3.2.3. Przypadki indywidualne

Jeśli do wiadomości UE trafi indywidualny wyjątkowo drastyczny przypadek, zwłaszcza dotyczący przemocy zadawanej lub tolerowanej przez państwo z naruszeniem zobowiązań międzynarodowych i podstawowych praw do nienaruszalności fizycznej i braku dyskryminacji, a także przy braku zadowalających wewnętrznych możliwości pomocy, UE rozważy podjęcie działań szczególnych.

W szczególności dotyczyć to będzie najbardziej jaskrawych przypadków przemocy, odpowiadających co najmniej jednemu z poniższych kryteriów:

- 3.2.3.1. przypadki przemocy, których sprawcy według wszelkiego prawdopodobieństwa nie zostaną pociągnięci do odpowiedzialności przed trybunałem karnym, w stopniu proporcjonalnym do wagi popełnionego przestępstwa;
- 3.2.3.2. przypadki przemocy, których ofiary według wszelkiego prawdopodobieństwa nie będą miały dostępu do właściwego zadośćuczynienia wymierzonego w niedyskryminujący sposób przez wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych lub cywilnych;
- 3.2.3.3. przypadki odzwierciedlające powtarzające się, systematyczne lub zakrojone na szeroką skalę praktyki, w odniesieniu do których prawo i polityka publiczna nie istnieją lub są niewystarczające, w szczególności przypadki najpoważniejsze, jak te związane z zabójstwami i wymuszonymi samobójstwami popełnianymi w imię honoru;
- 3.2.3.4. przypadki wynikające z dyskryminujących przepisów prawa i praktyk;
- 3.2.3.5. przypadki przemocy, gróźb, szykanowania i represji wobec kobiet–obrońców praw człowieka.

3.2.4. Ramy dialogu UE

W razie potrzeby Unia Europejska będzie powracać do tematu przemocy wobec kobiet i dyskryminacji leżącej u jej podstaw w ramach szczególnych dialogów dotyczących praw człowieka i innych dialogów politycznych UE.

Temat ten może być wpisywany do porządku dialogu jako odrębny punkt lub w połączeniu z punktem lub punktami z natury związanymi z zagadnieniem płci.

W tym kontekście UE będzie podejmować działania w odpowiedzi na zalecenia i konkluzje międzynarodowych i regionalnych mechanizmów ochrony praw kobiet i zwalczania aktów przemocy popełnianych wobec nich, a w szczególności zalecenia i konkluzje specjalnego sprawozdawcy ONZ do spraw przemocy wobec kobiet, zalecenia i konkluzje dotyczące kobiet wynikające z powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka, zalecenia i konkluzje Komitetu CEDAW i regionalnych mechanizmów ochrony.

3.2.5. Sporządzanie sprawozdań dotyczących praw człowieka

Szefowie misji powinni systematycznie umieszczać w swoich sprawozdaniach analizę poszanowania podstawowych praw kobiet, w szczególności prawa do nienaruszalności fizycznej i braku dyskryminacji, a także przestrzegania międzynarodowych zobowiązań państw w dziedzinie zwalczania aktów przemocy wobec kobiet.

Sprawozdania zawierać będą:

- instytucjonalne i inne mechanizmy gromadzenia danych jakościowych i ilościowych z całego terytorium i wszystkich środowisk (gospodarstwa domowe, miejsca pracy, placówki oświatowe, miejsca odosobnienia i inne instytucje publiczne itp.);
- statystyki segregowane według kryterium płci, wieku i innych odpowiednich czynników, jak również informacje dotyczące rozpowszechniania tych statystyk wśród najważniejszych zainteresowanych podmiotów oraz wśród opinii publicznej;

- ramy prawne, takie jak określone w ramach wstępnych działań, w szczególności istnienie dyskryminujących przepisów prawa i praktyk.

Przedstawiciele i wysłannicy specjalni UE powinni uwzględniać prawa kobiet i umieszczać dotyczące ich informacje w swoich sprawozdaniach.

3.2.6. Propagowanie praw kobiet na forach międzynarodowych

Na forach międzynarodowych, zwłaszcza w systemie ONZ, UE będzie w dalszym ciągu aktywnie propagować prawa kobiet, w szczególności zapobieganie przemocy skierowanej przeciw kobietom. Będzie czuwać nad dobrą koordynacją z wszystkimi organami ONZ zajmującymi się prawami kobiet, nad stałym wspieraniem ich pracy oraz przekazywaniem zharmonizowanych i spójnych komunikatów w ich kręgach, dodając w ten sposób wagi i znaczenia działaniom UE.

3.2.7. Współpraca dwustronna i wielostronna

Walka z aktami przemocy wobec kobiet i dziewcząt będzie uważana za priorytetową w ramach dwustronnej i wielostronnej współpracy na rzecz obrony praw człowieka, we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, również w dziedzinie szkoleń i wymiaru sprawiedliwości. Szczególną uwagę poświęci się tej współpracy w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz demokracji i praw człowieka, lecz również we wszelkich innych odpowiednich instrumentach finansowych UE i państw członkowskich.

Współpraca ta zmierzać będzie w szczególności do wspierania programów, zwłaszcza programów społeczeństwa obywatelskiego, skupiających się wokół następujących priorytetów:

3.2.7.1. Zadośćuczynienie, rehabilitacja i dostęp do opieki

- a) Wspieranie programów, których celem jest propagowanie i zapewnianie ofiarom przemocy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym udziału ofiar przemocy w procesach sądowych;
- b) pomaganie ofiarom przemocy i ich dzieciom w dostępie do odpowiedniej i darmowej opieki, wsparcia psychologicznego, pomocy prawnej, schronienia i reintegracji, w tym poprzez publiczne kampanie informacyjne dotyczące tych usług;
- c) propagowanie dostępu i praw kobiet i dziewcząt do informacji i usług służby zdrowia, zwłaszcza w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, między innymi w celu lepszej ochrony przed zakażeniem wirusem HIV, wyrażając wsparcie UE dla całkowitego wdrożenia kairskiego programu działania przyjętego na Międzynarodowej konferencji na temat ludności i rozwoju (ICPD) w 1994 roku i głównych środków kontynuacji wdrażania programu działania ICPD uzgodnionych na ICPD + 5, jak również deklaracji kopenhaskiej i kopenhaskiego programu działania, pekińskiej platformy działania i milenijnych celów rozwoju;
- d) wspieranie programów propagujących swobodne decydowanie przez kobiety o sprawach związanych z ich seksualnością, bez poddawania ich przymusowi, dyskryminacji lub przemocy;
- e) wspieranie programów skierowanych do grup kobiet potrzebujących szczególnej uwagi ze względu na duże zagrożenie przemocą.

3.2.7.2. Zapobieganie przemocy

- a) Propagowanie i wspieranie walki z bezkarnością sprawców przemocy wobec kobiet i dziewcząt;
- b) wspieranie kształcenia w zakresie praw podstawowych i równouprawnienia kobiet i dziewcząt;
- c) wspieranie kampanii, zwłaszcza uświadamiających i informacyjnych, dotyczących równości płci i zwalczania aktów przemocy wobec kobiet i dziewcząt dzięki likwidowaniu stereotypów związanych z płcią, które przyczyniają się do utrwalania przemocy wobec kobiet i dziewcząt;
- d) wspieranie programów zmierzających do zwiększenia niezależności finansowej kobiet;
- e) wspieranie szkolenia policjantów i pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie aktów przemocy wobec kobiet i dziewcząt, ich przyczyn i skutków.

3.2.7.3. Wzmacnianie zdolności

- a) Zapewnienie wsparcia krajowym planom działań wdrażającym zalecenia Komitetu CEDAW, w tym ich wewnętrznej dystrybucji;
- b) pomoc we wdrażaniu skutecznych i skoordynowanych mechanizmów gromadzenia danych dotyczących aktów przemocy wobec kobiet i dziewcząt;
- c) wspieranie stowarzyszeń kobiecych i kobiet-obrońców praw człowieka, a szerzej organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zajmują się zwalczaniem aktów przemocy wobec kobiet;

- d) zapewnienie możliwości uzyskania odpowiedniego szkolenia przez wszystkie osoby zawodowo zajmujące się aktami przemocy wobec kobiet, ich przyczynami i skutkami (policja, wymiar sprawiedliwości, pracownicy służby zdrowia i szkolnictwa, środki masowego przekazu);
- e) wspieranie programów, których celem jest zwiększenie potencjału interwencyjnego policji w przypadkach przemocy, zwłaszcza domowej, poprzez wprowadzenie standardowych procedur postępowania, zgodnie z rezolucją ONZ o zapobieganiu przestępstwom i środkach karnych w celu likwidacji przemocy wobec kobiet;
- f) wspieranie wdrażania usług administracji centralnej i zdecentralizowanej, których celem jest poprawa statusu kobiety;
- g) zapewnianie wsparcia krajowym planom działania wdrażającym rezolucję 1325 Rady Bezpieczeństwa.

3.3. Ocena:

Grupa Robocza ds. Praw Człowieka Rady będzie regularnie oceniać wdrażanie niniejszych wytycznych, w szczególności w oparciu o sprawozdania szefów misji i po nieformalnych konsultacjach ze społeczeństwem obywatelskim. Grupa COHOM będzie informować Radę o stosowaniu wytycznych i będzie proponować Radzie ulepszenia konieczne do zastosowania wytycznych.

Wprowadzenie do zagadnienia przemocy wobec kobiet, jej form, przyczyn i skutków.

Akty przemocy wobec kobiet i dziewcząt, we wszelkich swych formach, stanowią prawdziwą plagę. Dostępne dane świadczą o światowej i systemowej skali tego zjawiska. Formy i przejawy tej przemocy są liczne, powiązane ze społecznym, gospodarczym, kulturowym i politycznym kontekstem społeczeństw i zróżnicowane w zależności od niego.

Do przemocy wobec kobiet i dziewcząt zalicza się, choć niewyłącznie, formy przemocy fizycznej, seksualnej i psychologicznej: a) wyrządzane w rodzinie (w tym selekcję prenatalną w zależności od płci płodu (poza przyczynami medycznymi), systematyczne zaniedbywanie dziewczynek, przymusowe małżeństwa, przedwczesne małżeństwa, przemoc ze strony partnerów i byłych małżonków, oblewanie kwasem, przemoc związaną z posagiem oraz przemoc, zabójstwa i wymuszone samobójstwa popełniane w imię honoru; bicie; seksualne znęcanie się nad dziećmi płci żeńskiej w domach rodzinnych, w tym kazirodztwo; gwałty ze strony stałych partnerów lub konkubentów; okaleczanie żeńskich narządów płciowych i inne tradycyjne praktyki szkodliwe dla kobiet); b) wyrządzanej w społeczeństwie (w tym gwałty, seksualne znęcanie się, molestowanie seksualne i wszelkie formy molestowania związane z płcią ofiary, zastraszanie w miejscu pracy, w placówkach oświatowych i innych miejscach publicznych, stręczycielstwo i czerpanie korzyści z prostytucji, współczesne formy niewolnictwa, zabójstwa kobiet, przemoc wobec kobiet i dziewcząt w konfliktach zbrojnych i po ich zakończeniu, handel kobietami i dziewczętami w celu wykorzystywania seksualnego i wszelkich innych form wykorzystywania); c) przemoc wobec kobiet obejmuje wszystkie czyny wymienione powyżej, nawet jeśli są one popełniane lub tolerowane przez państwo.

W tym kontekście należy podkreślić, że – jak to zauważył Sekretarz Generalny ONZ w pogłębionej analizie – o ile przemoc wobec kobiet jest w większości przypadków popełniana przez osoby prywatne i dotyczy wielu osób i grup, czynnik ten w żadnej mierze nie zwalnia państw z obowiązku zachowania należytej staranności, zgodnie z treścią zalecenia nr 19 Komitetu do spraw Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet.

Niektóre czynniki sprawiają ponadto, że ofiary są bardziej narażone z tego względu, że cierpią one dyskryminację z wielu przyczyn, związaną z jednej strony z płcią, a z drugiej z ich przynależnością do różnych mniejszości lub grup etnicznych, ich religią lub językiem, ich tubylczym pochodzeniem, z faktem iż są imigrantkami, przesiedleńcami lub uchodźcami, że żyją na obszarach słabo rozwiniętych lub w oddalonych społecznościach wiejskich, że są umieszczone w placówkach lub więzieniach, są niepełnosprawne lub są nosicielkami wirusa HIV, że są homoseksualne, biseksualne lub transseksualne, z powodu młodości, wieku podeszłego lub wdowieństwa, a także w związku z tym, że są ofiarami wszelkich innych form dyskryminacji. Wreszcie, w sytuacjach kryzysowych lub podczas konfliktów zbrojnych, uciekanie się do gwałtu, niewolnictwa, znęcania się i wykorzystywania seksualnego stanowią najczęstsze i najpowszechniejsze przejawy przemocy wobec kobiet.

Oprócz poważnych konsekwencji dla zdrowia fizycznego (w szczególności przez znaczny wzrost ryzyka zarażenia wirusem HIV) i psychicznego ofiar, przemoc wobec kobiet niesie również poważne skutki społeczne i znaczne koszty gospodarcze. Do tego dołącza się zwłaszcza koszt niestabilności politycznej i społecznej, wynikającej z przekazywania przemocy z pokolenia na pokolenie. Przemoc wobec kobiet przyczynia się więc do zubożenia samych kobiet, jak również ich rodzin, społeczności, społeczeństw i państw. Dlatego też przemoc wobec kobiet stanowi przeszkodę w rozwoju.

Istnieją pewne strukturalne przyczyny przemocy wobec kobiet i dziewcząt, zwłaszcza cechujące wiele społeczeństw, historycznie uwarunkowane nierówne stosunki sił między kobietami a mężczyznami, dziewczętami a chłopcami. Ponadto, aby usprawiedliwić przemoc, której ofiarą padają kobiety, przywoływane są zwyczaje, tradycje i religia. Nierówności gospodarcze, których doświadczają kobiety, oraz brak niezależności stanowią czynniki determinujące przemoc pod tym względem, że wiąże się z nimi ograniczenie możliwości działania i podejmowania decyzji przez kobiety i większa podatność na przemoc.

Dodatkowymi źródłami przemocy wobec kobiet i dziewcząt są niestabilność polityczna i konflikty zbrojne. Klimat przemocy utrzymuje się bardzo długo nawet po wojnie i w bardzo wielu państwach, w których toczył się konflikt zbrojny, podwyższona akceptacja dla przemocy i powszechna dostępność broni powodują wzrost plagi przemocy poza konfliktem.

W celu skutecznego zwalczania tej plagi należy koniecznie wziąć pod uwagę wszystkie te aspekty.

Międzynarodowe ramy prawne i obowiązki państw w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet

Wspólnota międzynarodowa podjęła się ochrony praw i godności mężczyzn i kobiet w licznych traktatach i zobowiązaniach politycznych. Upłynęło 60 lat od ogłoszenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w której jasno stwierdza się, że „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach”, oraz że „każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w niniejszej Deklaracji bez względu na różnice [...] [w szczególności różnice] płci”.

Komitet do spraw Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), stojący na straży stosowania postanowień konwencji (1979), określił przemoc wobec kobiet jako formę dyskryminacji w znaczeniu konwencji i pełniąc swą rolę doprowadził do baczniejszego uwzględniania tej kwestii w programach prac instytucji i mechanizmów ochrony praw człowieka.

Światowa konferencja praw człowieka zwołana w Wiedniu w 1993 roku zaowocowała wyznaczeniem w 1994 roku przez Komisję Praw Człowieka ONZ specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. przemocy wobec kobiet i pozwoliła na przyjęcie w tym samym roku przez Zgromadzenie Ogólne Deklaracji o eliminacji przemocy wobec kobiet. Na światowej konferencji potwierdzono niepodzielność praw człowieka i ich uniwersalny charakter.

W deklaracji tej zawarto szereg środków, które państwa powinny podjąć w celu zapobiegania tej przemocy i jej eliminacji. *W szczególności wymaga ona od państw potępienia przemocy wobec kobiet i powstrzymania się od powoływania się na jakikolwiek zwyczaj, tradycję czy wzgląd religijny po to, aby uniknąć wypełnienia swoich obowiązków w zakresie jej wyeliminowania.*

Powołana w 1995 roku platforma pekińska uzyskała poparcie 189 państw podczas historycznej konferencji ONZ w sprawie sytuacji kobiet na świecie. Platforma ta określa dwanaście dziedzin wymagających poprawy, a jedną z nich stanowi zwalczanie aktów przemocy wobec kobiet. Kwestie te zostały omówione podczas konferencji zorganizowanej w 2005 roku w Nowym Jorku z okazji 10. rocznicy stworzenia platformy. Poparcie Unii dla pekińskiej platformy działania zostało wyrażone na najwyższym szczeblu przez szefów rządów podczas szczytu w Madrycie w grudniu 1995 roku.

Od roku 1999 Rada Unii Europejskiej corocznie przyjmuje konkluzje w sprawie wskaźników i kryteriów odniesienia, zapewniając tym samym bardziej zorientowane i uporządkowane monitorowanie roczne. *W 2002 roku opracowano szereg wskaźników ilościowych i jakościowych dotyczących przemocy wobec kobiet.*

W ramach przeglądu przeprowadzonego po pięciu latach istnienia pekińskiej platformy działania (Pekin + 5) zaapelowano do rządów o podejmowanie odpowiednich środków w celu eliminacji aktów przemocy i dyskryminacji wobec kobiet popełnianych przez wszelkie osoby, organizacje lub przedsiębiorstwa *oraz o traktowanie wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt jako przestępstwa.*

W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 61/143 (2006) w sprawie intensyfikacji działań prowadzonych w celu wyeliminowania wszelkich form przemocy wobec kobiet, przyjętej w drodze konsensusu, potwierdza się wszystkie zobowiązania międzynarodowe państw, w tym *obowiązek propagowania i obrony wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności kobiet i dziewcząt, i działania z należytą starannością w celu zapobiegania aktom przemocy, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, karania ich sprawców oraz udzielania ochrony ofiarom. Wszelkie uchybienia temu obowiązkowi naruszają prawa człowieka i podstawowe wolności kobiet i dziewcząt lub uniemożliwiają ich egzekwowanie.*

Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1325 (2000) i 1820 (2008) wyrażają zobowiązania wspólnoty międzynarodowej na rzecz zwalczania aktów przemocy wobec kobiet w sytuacji konfliktu zbrojnego. Rezolucja 1820 potwierdza związek między utrzymywaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego a zwalczaniem aktów przemocy seksualnej wobec kobiet podczas konfliktów. W rezolucji 1820 (2008), która powtarza postanowienia art. 7 Rzymskiego Statutu MTK, przypomina się państwom, że „*gwałt i inne formy przemocy seksualnej mogą stanowić zbrodnię wojenną, zbrodnię przeciwko ludzkości lub część składową zbrodni ludobójstwa, podkreśla, że przestępstwa związane z przemocą seksualną nie mogą być obejmowane amnestią, podejmowaną jako środek w ramach procesu rozwiązywania konfliktów [...].*”

Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2005/2215 w sprawie sytuacji kobiet w konfliktach zbrojnych oraz ich roli w odbudowie i procesie demokratycznym w krajach po zakończeniu konfliktu określa ogólne ramy działań UE w kwestii kobiet w konfliktach zbrojnych, a w szczególności popełnianych w stosunku do nich aktów przemocy.

Przemoc wobec kobiet stanowiła również przedmiot licznych inicjatyw, szczególnie Rady Europy i OBWE, organizacji w których UE odgrywa znaczącą rolę.

We wspomnianej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2005 roku wymienia się konkretne działania, kroki i środki, które należy podjąć po to, aby skutecznie zwalczać tę plagę.

Niniejsze wytyczne stanowią przełożenie tych zobowiązań na kontekst UE. Dzięki temu wzmacniają one europejski mechanizm ochrony praw kobiet i propagowania równości płci w stosunkach zewnętrznych, określony w planie działań na rzecz równości płci, w komunikacie Komisji z 2007 roku w sprawie równości płci i równouprawnienia kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju i w związanych z nimi konkluzjach Rady lub w innych wytycznych dotyczących praw człowieka, przyjętych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB).